

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
BÖLCSESZETTUDOMÁNYI KAR
NYELVTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA
KOMMUNIKÁCIÓ DOKTORI PROGRAM

Bajnok Andrea

HELYI NYILVÁNOSSÁG(OK) KOMMUNIKATÍV-DISZKURZÍV LEÍRÁSA ÉS
ÉRTELMEZÉSE

**KOMMUNIKÁCIÓ, KÖZÖSSÉG ÉS KORMÁNYZÁS EGY TELEPÜLÉS
ÖNÁLLÓSODÁSÁNAK TÜKRÉBEN**

Doktori értekezés

Témavezető: Dr. habil. Aczél Petra egyetemi docens

Budapest–Pécs

2014

Doktori értekezés benyújtása és nyilatkozat a dolgozat eredetiségéről

Alulírott Bajnok Andrea (születési név: Bajnok Andrea, anyja neve: Horváth Gizella, születési hely, idő: Pápa, 1972. 03. 25.) „Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív-diszkurzív leírása és értelmezése: kommunikáció, közösség és kormányzás egy település önállósodásának tükrében” című doktori értekezésemet a mai napon benyújtom a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskola Kommunikáció Programjához.

Témavezető neve: dr. Aczél Petra

Egyúttal nyilatkozom, hogy jelen eljárás során benyújtott doktori értekezésemet

- korábban más doktori iskolába (sem hazai, sem külföldi egyetemen) nem nyújtottam be,
- fokozatszerzési eljárásra jelentkezésemet két éven belül nem utasították el,
- az elmúlt két esztendőben nem volt sikertelen doktori eljárásom,
- öt éven belül doktori fokozatom visszavonására nem került sor,
- értekezésem önálló munka, más szellemi alkotását sajátomként nem mutattam be, az irodalmi hivatkozások egyértelműek és teljeseek, az értekezés elkészítésénél hamis vagy hamisított adatokat nem használtam.

Balatonakaratty, 2014. március 5.

.....
doktorjelölt aláírása

Témavezetői nyilatkozat a dolgozat benyújtásához

Alulírott Dr. Aczél Petra nyilatkozom, hogy Bajnok Andrea doktorjelölt „Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív-diszkurzív leírása és értelmezése: kommunikáció, közösség és kormányzás egy település önállósodásának tükrében” című doktori értekezését megismertem, nyilvános vitára bocsátását támogatom.

Dátum: Budapest, 2014. március 5.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Aczel Petra', written over a horizontal dotted line.

témavezető aláírása

Tartalom

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	5
BEVEZETÉS.....	6
A disszertáció felépítése	9
Hipotézis és kutatási kérdések	10
A kutatás előzményei és a kutatás célja	12
A kutatás anyaga és módszere	15
1. A TÁRSADALOM KOMMUNIKATÍV SZERKEZETE	21
1.1 Közélet és nyilvánosság	24
1.2 Az ágens és a problémamegoldás	26
1.3 Az intézmény fogalma	27
1.3.1 A politika intézménye és a nyilvános vita.....	30
1.4 A színtér fogalma	35
2. A HELYI KORMÁNYZÁS KOMMUNIKATÍV MEGKÖZELÍTÉSE	39
2.1 A helyi nyilvánosság.....	39
2.2 A helyi kormányzás ágensei.....	43
2.2.1 Az önkormányzati kommunikáció	45
2.2.2 A kormányzás ágenseinek problémamegoldó felkészültsége.....	49
2.3 A képviselet, és a részvétel színterei	52
2.3.1 A társadalmi részvétel haszna és kockázatai.....	59
2.4 A részvételi színterek szabályozása	65
2.4.1 A falugyűlés és a lakossági fórum intézménye	67
2.4.2 A helyi népszavazás intézménye	68
3. KOMMUNIKÁCIÓ AZ ÖNÁLLÓSODÁSI FOLYAMAT SORÁN	76
3.1 Az önállósodási folyamatok gyakorisága.....	77
3.2 Az önállósodási folyamat jellemzői és dinamikája	81
3.3 A nyilvános tereket konstituáló elemekről.....	84
3.4 A falugyűlés	88

3.4.1	Kezdeményezők és motivációk.....	89
3.4.2	Részvétel, határvita és bizalmatlanság.....	94
3.5	Lakossági fórum Balatonakarattyán – tájékoztatás és kampány	100
3.5.1	A Helyi népszavazást megelőző kampányról.....	107
3.6	A balatonkenesei fórum narratívái.....	109
3.7	A folyamat reprezentációja a helyi sajtóban	121
3.7.1	A Balatonkenesei Hírlapról	124
3.7.2	Érvek az önállósodás mellett	125
3.7.3	Vita a polgármesteri véleményről és a határokról	130
BEFEJEZÉS		137
SUMMARY		140
TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK JEGYZÉKE		152
IRODALOMJEGYZÉK		153
FORRÁSOK		166

*„Az értőknek kívánván hasznos dolgot írni, helyesebbnek ítélem a dolog valódi igazságának
kifürkészését, semmint megelégednék a róla alkotott elképzeléssel.”*

Machiavelli

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
NPM	New Public Management
OVI	Országos Választási Iroda
PTC	A kommunikáció participációs elmélete, a Participative Theory of Communication angol kifejezés rövidítése

BEVEZETÉS

A kommunikáció és a helyi kormányzás összefüggéseinek tanulmányozása által megismerhetők a helyi kormányzás kommunikatív sajátosságai, és szerencsés esetben ahhoz is hozzájárul, hogy a helyi kormányzása alkalmasabbá váljon arra, hogy a helyi lakói jobban érezzék magukat.

A Balaton északkeleti ívében fekvő, a Balaton keleti kapujaként is emlegetett kisvárosban,¹ Balatonkenesén 2012-ben a város jövője szempontjából meghatározó folyamat zajlott le, a városhoz tartozó Balatonakarattya településrész² lakói a településrész önállósodását kezdeményezték, majd a sikeres és eredményes népszavazást követően a köztársasági elnök községgé nyilvánította³ a településrészt. A disszertáció megírására a tudományos érdeklődésen, a szakmai kihíváson és kényszeren túl, a közvetlen környezetemben zajló önállósodási folyamat⁴ kutatásának a lehetősége is inspirált. A történet kezdetén – 2012

¹ Balatonkenese 2009. július 1. óta város, állandó lakosainak a száma (Balatonakarattya településrészrel együtt) 3210 fő. Belterülete 958 ha.

² Balatonakarattya településrész állandó lakosainak száma 833 fő, ebből 735-en választópolgárok. Településszerkezeti érdekesség, hogy míg Balatonkenese város állandó lakosainak csak az egynegyede él ezen a településrészen, a város lakóingatlanainak a fele (összesen 2600) itt található, ami az üdülőtulajdonosok magas számával magyarázható.

³ A köztársasági elnök 13/2013. (I. 8.) KE határozata tartalmazza Balatonakarattya községgé nyilvánítását. A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 4 § (3) bekezdése alapján ez a határozat a kihirdetését követő önkormányzati általános választás napján lép hatályba. Ez praktikusán azt jelenti, hogy a településrész valójában a következő önkormányzati választások után, 2014 őszétől kezd el önálló településként működni.

⁴ Balatonakarattya önálló községgé nyilvánítására több korábbi próbálkozás is történt az elmúlt években. A legutóbbi önállósodási törekvés 2011 decemberében indult. A kezdeményezők aláírás-gyűjtésbe kezdtek, majd két önkormányzati képviselő előterjesztésére, testületi határozat alapján Balatonkenese város polgármestere falugyűlést hívott össze 2012. március 1-én a balatonakarattyai településrészen. A falugyűlésen megjelent településrészi állandó lakosok megszavazták, hogy előkészítő bizottság alakuljon azzal a céllal, hogy a bizottság felmérje a településrész aktuális gazdasági pozícióját, majd elkészítse a szükséges dokumentációt a lakosság tájékoztatása érdekében. A falugyűlés a bizottság tagjait is megválasztotta. A bizottság – külső szakértők bevonásával – elkészítette a szükséges dokumentációt és az állásfoglalást is, melyben az általa elkészített dokumentációra hivatkozva népszavazás kiírását kezdeményezte. Az augusztus 5-én lezajlott helyi népszavazás érvényes és eredményes volt. Balatonkenese polgármestere augusztus végén adta át a Balatonakarattya új községgé alakításával kapcsolatos előkészítő iratokat a Veszprém megyei Kormányhivatalnak. A kormányhivatal feladata az eljárás törvényességének, a területszervezési kezdeményezés törvényi feltételei teljesítésének

januárjában – még úgy gondoltam, hogy a fekete dobozhoz kerülök közel, amelyből megismerhető a város kettészakadásának minden apró részlete. Azonban az egy éven át tartó terepmunka során összegyűjtött több órányi hangfelvétel és több száz oldalnyi dokumentáció ellenére sem tudnék hitelesen és objektíven beszámolni a különböző szintereken zajló események minden aspektusáról. Ráadásul a résztvevő megfigyeléssel érdeklődésem fokozatosan másra irányult, félretéve közben eredeti célkitűzésemet és a helyi kormányzással kapcsolatos hipotéziseimet. Az önállósodási folyamat helyett egyre inkább az önállósodás megvitatására alkalmazott participációs formák működése foglalkoztatott, amelyekben a helyi kormányzás szereplői aktívan vettek részt. Végül a falugyűlés, a lakossági fórumok, a helyi népszavazás és a helyi média nyilvánossága kerültek a kutatás fókuszába, vagyis azok a települési szinterek, amelyek a folyamat során meghatározónak tekinthetők a közéleti kommunikáció és a társadalmi részvétel szempontjából. A résztvevő megfigyeléssel összegyűjtött és a különböző dokumentumokban megtalálható szövegeket a települési nyilvánosság kontextusában, a társadalmi kommunikáció felől értelmeztem. A helyi kormányzás kommunikációs szempontú elemzése és az elemzésből származó eredmények segítséget nyújthatnak azok számára, akik sikeres részvételi gyakorlatok kialakítását vagy részvételi kutatás megvalósítását tekintik feladatuknak, legyenek akár településfejlesztők, akár kutatók, vagy önkormányzati szakemberek, valamint az eredmények a helyi kormányzás és az önkormányzati kommunikáció magyarországi sajátosságainak mélyebb megismeréséhez és megértéséhez is hozzájárulhatnak.

Miért pont kommunikatív szempontból, és mért pont a helyi kormányzást vizsgálom? A helyi kormányzás működésének tanulmányozása során – az egyetemi és a doktori tanulmányok hatására – erős elköteleződést érzek a kommunikációtudomány iránt, úgy is fogalmazhatnék, nem jogászként, nem közigazdászként, és nem politológusként, hanem kommunikációkutatóként foglalkoztat a helyi kormányzás, azon belül a szereplők kommunikációja.

vizsgálata volt. A kormányhivatal megállapította, hogy a kezdeményezés törvényes volt, maradéktalanul megfelelt az eljárásjogi szabályoknak. A hivatal az iratokat Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszternek küldte el véleményezésre. Az önállósodás ügyében a végső szót Áder János, köztársasági elnök mondta ki, 2012. december 21-én önálló községgé nyilvánította a települést, a határozatot a miniszter ellenjegyezte.

Számos kapcsolódási pont található a kommunikációtudomány és a helyi kormányzásban való részvétel, a helyi demokrácia működése között, és a helyi kormányzás kommunikatív szempontú empirikus elemzésére a nemzetközi irodalomban a politikai tudomány és a kommunikáció területén több példa is akad. A kommunikáció és a részvétel metszetét kutatási eredményekkel is alátámasztó szerzők általában munkájuk hiánypótló jellegére hívják fel a figyelmet. (Black 2009, Carcasson et al. 2010, Gastil–Black 2008, Jenei 2012, Ryfe 2006, Townsend 2006). A magyar nyelvű szakirodalomban egyre gyakrabban olvashatók a közigazgatással a kommunikációtudomány felől foglalkozó szerzők írásai (Bokor 2013, Herendy–Murányi 2008, Horányi 2001, Jenei 2001, 2012, Kriskó 2012).

Ezek a tanulmányok a magyar kormányzás kommunikatív szempontú bemutatásának a hiányát igyekeznek megszüntetni. A kommunikatív szempontú elemzések viszonylagos hiányának elsődleges oka talán az, hogy a közigazgatásról való gondolkodás hagyományosan a politikatudományhoz és a jogtudományhoz kötődik, így a kommunikatív megközelítés egy lehetséges, ám kevésbé ismert és alkalmazott teória a kormányzás, ezen belül a helyi kormányzás, vagyis a helyi közösség és a helyi önkormányzat viszonyainak leírására. Az angolszász szakirodalomban a politológiai gondolkodásnak a része a kormányzásról való gondolkodás, ezeken a területeken a közigazgatási tanszékek zöme politológiai tanszékből nőtte ki magát a múlt század közepén. (Gajduschek 2012: 31) Szintén ezekben az országokban a közigazgatás szervezetelméleti és közgazdaságtudományi értelmezése is jellemző. Európa országaiban különböző klaszterek azonosíthatók be a közigazgatási képzések alapján. Magyarországon egyértelműen a jogias szemléletmód uralkodik, „úgy is, mint a közigazgatás tudományos vizsgálatának eszköze, és úgy is, mint a gyakorlatban alkalmazandó legfontosabb szakismeret.” (Gajduschek 2012: 32) Nem csak a szemléletmód, hanem a szakmaiság, a kommunikáció nyelve is jogi a magyar közigazgatásban. A jog nyelvén pedig lehetetlen problémákat megbeszélni, mert „(a) a köztisztviselőt arra tanítják, arra kondicionálják, hogy jogi problémává transzformálja a problémákat, és (b) nem rendelkezik a problémamegoldás semmilyen más, a társadalmi együttélésben gyakran használt eszközével.” (Gajduschek 2012: 45)

Tény, hogy a helyi kormányzás színtereit alapvetően jogszabályok határozzák meg, de a színtereken zajló események, problémák és konfliktusok jelentős része nem csak jogi természetű, hanem számos más aspektussal is jellemezhető. A helyi kormányzás eseményei kommunikatív természetűek is, és a kommunikatív természet figyelmen kívül hagyása

legalább akkora csapdát rejt, mint a jogszabályok mellőzése. A részvételi lehetőségek bármelyike, például a képviselő-testületi üléseken való részvétel, a falugyűlésen, a helyi népszavazáson vagy a helyi média nyilvánosságában való részvétel kommunikációelméleti perspektívából is szemlélhető. A helyi népszavazás például nem csak arról szól, hogy kik, milyen jogi paraméterek mentén vehetnek részt az eseményen, hanem arról is, hogy a résztvevők a szavazószelvényen lévő kérdésről hogyan, milyen preferenciák mentén döntenek. A társadalmi részvétel jogi keretei a demokratikusan működő önkormányzatiság, a közösség és az önkormányzat demokratikus viszonyainak előfeltételei. A részvételi folyamatoknak – és a társadalmi részvételen keresztül a helyi kormányzás nyilvánosságának – a karaktere a résztvevők mindennapi döntéseiben és cselekedeteiben, interakcióiban, kommunikációjában, vagyis kommunikatív viszonyaiban válik láthatóvá. Kommunikációelméleti perspektívából a részvételi folyamatok a nyilvános vitákban tematizálódó konfliktusról, kooperációról, és a kormányzással kapcsolatos tudások, a kormányzáshoz szükséges felkészültségek megosztásáról is szólnak.

A disszertáció felépítése

A disszertáció három részből áll. Az első részben a helyi kormányzás szemléletében újszerűnek nevezhető, a kommunikáció participációs elméletéből származó konceptuális kereteket, a legfontosabb fogalmakat tisztázom. Az elmélet (Horányi 2007) részletes kifejtése és interdiszciplináris alkalmazási lehetőségeinek bemutatása (Bajnok et al 2012) a célul kitűzött feladatoktól jóval távolabbra vezetne, ezért az elméletnek csak a kormányzás és a részvétel szempontjából leginkább releváns fogalmait mutatom be. Az első részben a közélet, az ágens, az intézmény és a szintér fogalma jelentik a kiindulópontot. A dolgozat második részében a helyi kormányzás nyilvánosságáról, ágenseiről, az önkormányzat külső és belső kommunikációjáról, az ágensek többletfelkészültségeiről és a részvételi intézményekről lesz szó. A résztvevők többletfelkészültségei kapcsán a kormányzás paradigmaticus gondolkodásmódjait is bemutatom, melyek feltételezésem szerint különböző intenzitással vannak jelen. A második rész végén a participációs intézmények szabályozásának magyarországi gyakorlata kerül bemutatásra, melyben kitérek a helyi népszavazás intézményi szabályozása körül kialakult jogelméleti vitára is. A harmadik részben a települési kommunikációt elemzem Balatonakarattya településrész önállósodásának a tükrében. Az

önállósodási törekvés legfontosabb eseményeinek elemzése, a helyi kormányzás kommunikációelméleti perspektívából való szemlélése során arra a kérdésre keresem a választ, hogy a falugyűlés, a lakossági fórum, a helyi népszavazás és a helyi média hogyan járul hozzá egy olyan folyamathoz, amely a közösség életében kiemelt szereppel bír. Hogyan működnek a törvény által biztosított participációs formák a gyakorlatban? Reményeim szerint az újszerű megközelítés, és az események elemzése általánosnak is tekinthető megállapításokhoz és eredményekhez vezet a helyi kormányzás és a részvételi folyamatok működésével, a helyi kormányzás kommunikatív állapotával kapcsolatban. A dolgozat zárásában ezeknek a következtetéseknek az összefoglalása található.

Hipotézis és kutatási kérdések

A bevezetőben már említettem, hogy az önállósodási folyamat kezdetén – 2012 januárjában – még úgy gondoltam, hogy a kutatás segítségével a helyi kormányzással kapcsolatos hipotéziseket lehet tesztelni, melyek szerint a helyi kormányzás szereplőinek a szemléletmódját továbbra is a tradicionális bürokratikus megközelítés határozza meg. A modern kormányzási paradigmák, a New Public Management (NPM) vagy a governance szemlélet, azokon keresztül pedig a hatékonyság megvalósulása és a modern részvételi technikák alkalmazása csak mozaikszerűen csapódtak le vagy egyáltalán nincsenek jelen a helyi kormányzás szereplőinek felkészültségeiben. Kezdeti feltételezésem szerint huszonhárom évvel a rendszerváltozás után továbbra is nagy a szakadék az önkormányzat és az állampolgárok között, és nem jellemző az aktív társadalmi részvétel. Az önkormányzati szervek működési mechanizmusai nem kedveznek a participatív folyamatoknak, a részvételi kormányzás megvalósulásának. A döntéshozók energiáit gyakran az önkormányzati szervezeten belüli konfliktusok kötik le. Az önkormányzat a civil szereplőkre inkább célcsoportként, mint partnerként tekint. A rendszerváltozás törvénykezése során az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban megfogalmazott „ígéretes lehetőségek” (Szegevári 1991: 52), a polgárközelség és az együttműködés, majd a későbbiekben megjelenő hatékonyság és eredményesség, továbbra is csak elvárás, és nem tényleges működési alapelvek a magyar önkormányzatokban. A fenti hipotézisek alátámasztását és bizonyítását a helyi kormányzás szereplőinek diskurzuselemzésétől vártam, azonban igazán meggyőző

eredmények eléréséhez olyan átfogó kutatás kezdeményezésére lett volna szükség, amelyhez egy kutató és egy település nem elég. Ezért is döntöttem a résztvevő megfigyelés mellett, mely egy folyamat megfigyelésére fókuszálva nem zárja ki a diskurzuselemzést, és számos olyan kérdésre is választ adhat, melyek, ha nem is általában a magyar önkormányzatiság, de jellemzően a magyar önkormányzatiság működési zavarainak és problémáinak az okát firtatják. Például miért vannak kihasználatlan terek az önkormányzat és az állampolgárok között? Miért alakulnak ki konfliktusok, és milyen probléma megoldási stratégiák születnek? Hogyan viselkednek, hogyan kommunikálnak a nyilvános viták résztvevői? Milyen felkészültségek azonosíthatók be, milyen típusú kormányzási paradigmák érvényesülnek? Milyennek mutatkozik, hogyan néz ki a helyi kormányzás a helyi társadalom szereplőinek a diskurzusaiban a kormányzási paradigmák szempontjából? Ki mit ért helyi kormányzás alatt, és hogyan, milyen paradigmák mentén képzeletileg megvalósíthatónak?

Vagyis már nem hipotézisek mentén gondolkodtam, hanem válaszokat kerestem a kérdéseimre. Az önállósodási folyamat empirikus elemzésével a fenti kérdések egy része megválaszolható, és akár a kiinduló hipotézis bizonyítása is elkezdődhet. A kutatástól a települési szereplők kapcsolatrendszerének lokális diagnózisa biztosan várható. Talán a helyi kormányzásra és a társadalmi részvételre vonatkozó általános következtetések és megoldási javaslatok is megfogalmazhatók, de alátámasztásukhoz további lokális diagnózisok felállítására van szükség, még akkor is, ha egy területszervezési kezdeményezés talaján kialakuló konfliktus intenzív időszakot jelent a kormányzás szempontjából, és a participációs formák más időszakokhoz képest jóval gyakrabban vannak jelen.

A kutatás során arra is rá kellett jönnöm, hogy az önállósodási folyamat eseményeinek vizsgálatakor nem feltétlenül az a legizgalmasabb kérdés, hogyan és miért nem valósul meg a társadalmi részvétel, hanem annak éppen az ellenkezője. Egyre inkább az érdekelt, hogyan működnek a közéleti témák megvitatásához napjainkban leggyakrabban alkalmazott, hagyományosnak tekinthető participációs formák. Hogyan valósul meg a társadalmi részvétel a különböző típusú lakossági fórumok és a helyi népszavazás keretei között? A participáció, a nyilvános terek birtokba vétele hogyan tölti meg élettellel a privát és a közszféra között húzódó szakadékot?

Továbbra is szem előtt tartottam, hogy a szereplők milyen felkészültségek, milyen kormányzási paradigmák mentén vesznek részt az önállósodási folyamatban, de már nem akartam előre gyártott hipotézist „tesztelni”, és bizonyítékokat találni az önkormányzati

rendszer jogi, bürokratikus működésére. A hangsúly a hipotézis teszteléséről a szövegolvasásra, a participációs formák működése során létrejövő szövegek elemzésére helyeződött át. Így az empirikus kutatás céljává annak felderítése vált, hogy az alkalmazott participációs formák hogyan működnek a gyakorlatban, hogyan kommunikálnak, hogyan vesznek részt a nyilvánosság működésében a szereplők, az önkormányzat és az állampolgárok.

A helyi kormányzás állapota a szereplők kormányzásról szóló diskurzusaiból ismerhető meg leginkább. A diskurzusok az önállósodási folyamat részvételi színterein zajlanak. A diskurzusok elemzéséből nem csak az egyes szereplők kommunikációs szokásai, hanem a helyi kormányzás működési zavarai is megismerhetők. A participációs formák működésére koncentráló elemzések olyan problémákkal szembesítik az olvasót, amelyek nem csak az adott településre és az adott részvételi formák működésére, hanem a folyamatos átalakulásban lévő magyar önkormányzati rendszerre és a társadalmi részvételre általában is jellemzőek.

A kutatás előzményei és a kutatás célja

Tizenkét éve tanítok a Közigazgatás-tudományi Karon, és gyakran dolgozom együtt jegyzőkkel, polgármesterekkel, kormányablak ügyintézőkkel, és leendő hivatalnokokkal. A gyakorlatot szem előtt tartó szemináriumok és tréningek során a közigazgatás különböző területeit járjuk be, a tematika általában a hallgatóság felkészültségeinek és igényeinek megfelelően alakul. Van úgy, hogy a hivatalos levél tartalmi és formai követelményeit vesszük sorra, vagy a korrupció megelőzésének hatékony szervezeti kommunikációs technikáit tárgyaljuk az integritás felől. A változatos és gyakran megújuló tematikák közös kiindulópontja a kommunikáció és a közigazgatás, vagyis a közigazgatás kommunikatív szempontú teoretikus vizsgálata és a kommunikatív megközelítés alkalmazási területeinek lehetőségei a közigazgatás világában.⁵ A Társadalmi Kommunikáció Doktori iskola

⁵ A társadalmi kommunikáció szemléletmódjának bevezetése és oktatása a magyar közigazgatási képzésben Horányi Özséb érdeme, akinek a nevéhez nem csak az első egyetemi kommunikáció szak, hanem a Társadalmi Kommunikáció Doktori Iskola akkreditáltatása is fűződik.

hallgatójaként az iskola által közvetített társadalomkép mentén igyekeztem szemlélni a közigazgatás világát. A kapcsolódási és alkalmazási pontok megtalálásában és kidolgozásában leginkább egy 2010-es projektben való részvétel segített. A Közigazgatás-tudományi Kar és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) közös képzést indított 2010 tavaszán. A Polgármester Akadémia című Norvég Alap által finanszírozott projektben trénerként vettem részt. Az ország minden pontjáról érkeztek polgármesterek, hogy gyarapítsák meglévő tudásukat és tapasztalataikat. Az Önkormányzati kommunikáció című tréningen szerzett benyomások és a résztvevő hatvankét polgármester visszajelzése megerősített abban, hogy érdekes és feltáratlan terep a helyi kormányzás kommunikatív világa. A Polgármester Akadémia tapasztalataival megerősödve 2011 szeptemberében részt vettem a Párbeszéd az önkormányzatokkal – Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok című konferencián,⁶ melynek tárgya szintén az önkormányzati kommunikáció volt, és a helyi kormányzás kommunikatív állapotáról tartottam előadást.⁷ Az előadás célja olyan alternatív kommunikációs technikák bemutatása volt, amelyek hatékonyá, sikeressé teszik a helyi, települési kommunikációt és a helyi projektekben való aktív társadalmi részvételt. Az előadás előzményeként a zamárdi katolikus templom barokk orgonájának közösségi pénzből történő megépítését esettanulmányban dolgoztam fel. A kutatás eredménye megerősítette akkori hipotézisemet: a települési kommunikáció és az aktív társadalmi részvétel között igen szoros összefüggés mutatható ki. Egyre erősebb motivációt éreztem arra, hogy alaposabban is átgondoljam a települési szereplők kommunikációja és a társadalmi részvétel közötti összefüggéseket.

Joggal vetődik fel a kérdés, hogy miért pont az önállósodási folyamatot vizsgálom, és miért éppen Balatonakarattyán? 2005 óta állandó lakosként élek itt, azóta folyamatosan figyelemmel kísérem a településen zajló eseményeket. Tanácsadóként vettem részt egy időközi választáson, és a legutóbbi, 2010-es országos helyhatósági választáson. Az elmúlt években önkéntes munkák során, többek között egy alapítvány kurátoraként, lehetőségem volt közelebbről is megtapasztalni a település vezetésének módjait, technikáit. A

⁶ 2011. szeptember 22-én, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Duna Településszövetség és a Budapesti Corvinus Egyetem szervezésében.

⁷ Az előadás a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP-4.2.1/B-09/01/KMR-2010-0005 Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojektben az állam kapacitása - szakértők, hivatalnokok, politikusok műhely kutatásának részét képezte.

településhez kötődő személyes érintettségen túl további érvek is szóltak a kutatás mellett. Egy önállósodási folyamat több szempontból is különleges esetnek számít. Különleges abból a szempontból, hogy új település létrejöttét eredményezheti. Éppen ezért a folyamat során a résztvevők folyamatosan arról beszélnek, hogy mit jelent számukra az önkormányzás, és hogyan képzelik el a létrejövő új település működését. Az önállósodási folyamatban résztvevők célja az aktuális kormányzási terep átrendezése, valójában az önkormányzásra való igény nyilvánvalóvá tétele történik. Kutatói szempontból még azért is ígérkezett különleges feladatnak a folyamat megfigyelésének a lehetősége, mert a területszervezési vitákban sokkal sűrűbben vannak jelen a lakossági fórumok és a kormányzásról szóló diskurzusok. „Békeidőben”, évente egy kötelező közmeghallgatás és egy településrészi lakossági fórum eredményeit lehet csak összegezni. A területszervezési vita során születő szövegek sűrűsége szövegkorpuszként funkcionál. 2012 januárja és augusztusa között három lakossági fórumra, egy falugyűlésre, egy helyi népszavazásra és harmincnál több előkészítő bizottsági ülésre került sor. Az önállósodási folyamat azonban nem csak különleges eseménynek számít, hanem a társadalmi részvétel, a közvetlen demokrácia gyakorlásának módja szempontjából tipikusnak⁸ is nevezhető. A rendszerváltozás utáni Magyarországon a legtöbb helyi népszavazás területszervezési kérdésben, községgé alakulási kezdeményezés esetében történt. (Nagy–Tamás 2004: 199) Vagyis egy közösség életében tipikus módon végrehajtott, különleges eset megfigyelésére nyílt lehetőségem a közvetlen környezetemben. Tekintettel arra, hogy a településrészen korábban többször is történt kísérlet az önállóság elérésére, de egyik sem jutott el a helyi népszavazásig, a 2012-es kezdeményezés „best case scenario” is a társadalmi részvételi folyamat és a helyi népszavazás sikere szempontjából. Végül a szavazásra jogosultak 61 százaléka ment el szavazni, és döntő többségük, 87 százaléka támogatta az önállóságot. Az általam vizsgált eset kínálta magát és jelentőségénél fogva kapóra jött, hogy ez a disszertáció végre megszülessen.

A kutatástól elsősorban azt vártam, hogy jobban megismerjem és megértsem a helyi kormányzás működését, azon belül a társadalmi részvétel és a kommunikáció összefüggéseit egy olyan megvilágítás által, amely újszerűnek nevezhető a helyi kormányzás kutatásában. A kommunikáció participációs felfogásának nincsenek hagyományai a magyar közigazgatásról

⁸ A tipikus események megismerési értékéről Geertz nyomán Szabó Márton ír. (Szabó 2003: 34)

szóló szakirodalomban. Az új szemléletmód bevezetésétől és a kutatástól az is várható, hogy felszínre hozza a települési kommunikáció és a kommunikáción keresztül a társadalmi részvétel fő jellegzetességeit és problémáit. A falugyűlésnek, a lakossági fórumoknak és a nyilvánosság egyéb színtereinek, például a helyi lapnak az elemzéséből származó eredmények tükrében általános érvényű megállapítások tehetők a problémákat illetően. Ezek ismeretében iránymutatások is megfogalmazhatók a hagyományos participációs formák működésével kapcsolatban. Így a kommunikáció és a kormányzás összefüggéseinek feltárásából származó eredményeket nem csak az önkormányzati szakemberek, hanem a településkutatók és a településfejlesztők is hasznosíthatják munkájuk során, akár lokális diagnózisok felállításával, akár megoldási módok megfogalmazásával.

A kutatás anyaga és módszere

Kiindulópontom szerint az önállósodási folyamat, melyben az önkormányzásra való igény nyíltan megfogalmazódik, valójában diskurzív szféra, melyben a résztvevők diskurzusai által jelentések teremődnek és alakulnak át a helyi kormányzással és a részvétellel kapcsolatban. Ezeknek a jelentéseknek a segítségével bebocsátást nyerhetünk alanyaink fogalmi világába, és képesek leszünk társalogni velük. (Geertz 1994: 192) A jelentéseket a jelentések kontextusában, a nyilvánosság különböző színterein vizsgáltam. A kutatás során elsősorban azokra a szövegekre koncentráltam, amelyek valós, nyilvános helyzetekben, a falugyűlésen és a lakossági fórumokon hangzottak el. A „természetes” körülmények között született szövegek elemzését strukturálatlan mélyinterjúkkal és a helyi hírlap tartalomelemzésével egészítettem ki. A terepmunkát azért is tartottam alkalmasnak a folyamat vizsgálatára, mert ezzel a módszerrel a kommunikáció finom részletei is észrevehetők. (Babbie 1996: 307-308)

A munka során a kutatás empirikus anyagának a lehatárolása jelentette a legnagyobb problémát. A vizsgált folyamat a nyilvánosság különböző színterein párhuzamosan zajlott, a különlegesnek számító esemény a megszokotthoz képest jóval sűrűbben generálta a közéleti diskurzusokat. Közéleti szövegnek tekintettem azokat a szövegeket, amelyekben a résztvevők az önállósodási folyamatról tárgyaltak a lakossági fórumokon vagy a helyi lap hasábjain. Tehát az általam vizsgált közéleti szövegeket a résztvevők, a téma és a színterek specifikálták. A folyamatban résztvevők köre a helyi lakosság és az önkormányzat. Mivel a

résztvevők és a kezdeményezők köréről szerettem volna minél pontosabb információkhoz jutni, a természetes körülmények között született diskurzusokon túl interjút is készítettem a legfontosabb szereplőkkel, a kezdeményezőkkel, a polgármesterrel, az Akarattyai Fürdőtelep Egyesület vezetőjével, a folyamatban résztvevő ügyvéddel, a volt kenesei főépítésszel, és a helyi lap főszerkesztőjével. Így nem csak „természetes”, hanem mesterséges körülmények között, interjúhelyzetben született szövegeket is adatként használtam. Az empirikus anyagot tovább gazdagította a helyi lap 2012 januárja és 2013 januárja között megjelent 13 lapszámának tartalomelemzése.

A szövegvizsgálat és a szövegelemzés már több évtizede létező kutatási módszer a társadalomtudományok különböző területein.⁹ A diskurzuselemzésként is emlegetett módszer a szövegekre valóságteremtő gyakorlatként tekint. „Az esetek elemzése során értelmezéseket értelmezünk, magyarázatokat magyarázunk, megértéseket megértésére törekszünk. Nem úgy azonban, hogy megszüntetjük az elsődleges értelmezések és magyarázatok érvényességét, hanem úgy, hogy kibontjuk a bennük lévő lehetőségeket.” (Szabó 2003: 140) Clifford Geertz 1983-ban megjelent, *Elmosódott műfajok: a társadalmi gondolkodás átalakulása* című tanulmánya szerint a társadalom szövegekben mutatkozik meg, és a tudományos tevékenység lényege ezeknek a szövegeknek a megfejtése: „... a társadalmat már nem annyira kifinomult gépezetnek vagy egyfajta szervezetnek tekintjük, mint inkább egy komoly játéknak, utcai drámának, vagy viselkedéstani szövegnek.” (Geertz 1994: 272) Geertz írásaiban egy értelmező-magyarázó társadalomtudomány alapjait fogalmazta meg, és művelte a gyakorlatban. A szövegelemzés nem csak a helyi közösség értelmezéseibe, hanem az önkormányzás működésébe is kaput nyit, az önkormányzás diszkurzív konstrukciójának megismerését eredményezi lokális szinten. A helyi kormányzás diskurzusai csak a diskurzusok társadalmi, kulturális környezetét figyelembe véve értelmezhetők. A verbális kommunikáció, mint nyelvhasználat, a résztvevő ágenseken túl leginkább a körülményekkel jellemezhető, vagyis azzal a környezettel, amelyben a

⁹ Ezt a módszert alkalmazva jött például létre a politológia új szemlélete, a politika diszkurzív értelmezése. A szemlélet újdonsága abban ragadható meg, hogy a pozitivista tudományokhoz képest másképp fogja fel a nyelvet, a tudást, és így a valóságot is. „A nyelv (és így a jelentés) itt nem ablak, amelyen át a torzítatlan valóságot pillanthatjuk meg, hanem a politika alakításának eszköze, amelynek realitása mindig konstruált és esetleges.” (Szabó 2004: 135-136) Az ezredfordulón a diskurzuselemzés a politikatudomány egyik befolyásos irányzatává vált: politikatudományi iskolák, műhelyek jöttek létre, könyvek, tanulmánykötetek jelentek meg.

kommunikáció végbemegy. A beszéd olyan transzformációk sora, melyekre nem csak a beszélő, hanem annak egész környezete befolyással van, a környezeti zajoktól kezdve a hallgatóság értelmezéséig. A beszéd mindig egy sajátos térben zajlik, ami folyamatosan befolyásolja, alakítja a beszédet. Ez a tér a kommunikáció színtere. A kommunikatív szemléletű szövegelemzés egy lehetséges kiindulópontja Hymes (1979) etnográfiai módszere, mely a beszélés fizikai körülményeit (a beszéd keretét) és a pszichológiai, kulturális tényezőit (dísztet) is figyelembe veszi. Hymes kommunikációs esemény-leírásainak központi fogalmai a résztvevők, a célok, a beszéd tényleges formája, a hangnem vagy az eszközhasználat terminusai. A beszélés etnográfiája alapvetően leíró megközelítés, mely a nyelv és a társadalom közötti kölcsönhatás természetének a leírására alkalmas. Hymes a beszédtevékenység összetettségére hívja fel a figyelmet, valamint arra, hogy a kommunikációs színtér akár egyetlen tényezőjének elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása is félreértéshez vezethet a kommunikáció során.

A folyamat diskurzusainak a megismeréséhez a résztvevő megfigyelés tűnt a legalkalmasabb módszernek. Malinowski Trobriand-szigeteki jelenléte óta a résztvevő megfigyelés legfontosabb elemei és módszerei máig érvényesek. (Vörös–Frida 2006: 409) Az egy éven át tartó jelenlét során terepmunka-naplót vezettem, dokumentáltam a kutatás folyamatát, és archiváltam a megfigyeléseket feljegyzésekkel és hangfelvételekkel. A folyamattal kapcsolatos információk egy része azonban még így sem vált hozzáférhetővé, egészen egyszerűen azért, mert fizikailag lehetetlen minden színtéren jelen lenni. Ezért a résztvevő megfigyelést strukturálatlan interjúkkal egészítettem ki. A résztvevő megfigyelésből, a tartalomelemzésből és az interjúkból nyert adatok feldolgozása a megalapozott elmélet alapján történt, atlas.ti program segítségével. A program lehetőségeit messze nem kimerítve számomra főleg azért volt hasznos ez az alkalmazás, mert a digitalizálás segítségével lerövidült az elemzésre szánt időt. A megalapozott elmélet, a grounded theory aprólékossága és szövegközpontúsága miatt alkalmas arra, hogy megvilágítsa az önállósodási folyamaton keresztül a társadalmi részvételre jellemző apró részleteket, és arra is alkalmas, hogy a folyamat háttérében zajló dinamikák feltárára, bemutatásra kerüljenek. Minden résztvevő rendelkezik valamiféle értelmezéssel, így mást jelent a kezdeményezők számára, mást az önkormányzati képviselőknek, és mást az ingatlantulajdonosoknak. Az önállósodási folyamat empirikus anyagát ezért a megalapozott elmélet módszerét követve dolgoztam fel.

A megalapozott elmélet a kvalitatív kutatás egy lehetséges módja, mely a valóság alapos megfigyelésére, és a megfigyelésekből származó adatok aprólékos elemzésére épül. Az elemző munka során a diktafonnal illetve írásban rögzített szövegekben található adatokat témák szerint rendeztem és kategóriacímekkel láttam el. Az adatfeldolgozás első fázisában, a kódolás során az adatokból – tartalmuk és jelentésárnyalataik folyamatosan összehasonlítása során – fogalmakra következtet a kutató, és megállapítja, hogy mely adatok, tények vezetnek ugyanahhoz a fogalomhoz vagy koncepcióhoz. A fogalom vagy a koncepció a további elemzés tartalmi alapegysége. Több fogalom alkot egy kategóriát, vagyis eggyel magasabb szintet. A kategória jelentése, tartalma az alá besorolt fogalmak mennyiségének növekedésével finomodik. A kategóriákból tematikus kódokat hozunk létre például induktív módon, vagy más helyeken alkalmazott elméletek, vagy korábbi kutatások alapján. A kód tartalmazza a kód nevét, a definíciót, hogy pontosan mit értünk alatta, és egy részletes leírást arról, hogyan lehet azonosítani (mi tartozik bele és mi nem). A kódolási eljárás után következik az értelmezés szakasza, vagyis megállapíthatóvá válnak az egyes kategóriák közötti összefüggések. Az így elemzett adatbázisban különböző keresések hajthatók végre, ezek a keresések adják az elemzés alapját. Például ki, miről beszél és hogyan, vagyis milyen az egyes események és interjúk tematikus szerkezete? Melyek a leggyakrabban használt kódok? Melyek a leggyakoribb kódkapcsolatok? Ennek megfelelően valamely kódnak a hiánya is meghatározó lehet. A szövegek elemzésétől azt vártam, hogy kiderüljön, a folyamat szereplői hogyan alakították az őket körülvevő valóságot a beszéd segítségével. A dolgozat összegzésében igyekszem szintetizálni az elemzések tanulságát, és megfogalmazni néhány általános tanácsot azok számára, akik valamilyen formában érdekeltek a részvételi folyamatokban. Meggyőződésem, hogy számos tanulság származik a részvételi folyamatok kommunikációs szegmenseinek alapos elemzéséből.

A terepmunka három jól elkülöníthető szakaszból állt az önállósodási folyamat dinamikájához alkalmazkodva. Az első szakasz a kezdeményezés első legfontosabb színterének, a falugyűlésnek a megfigyelésével kezdődött 2012. március 1 –én, és a helyi népszavazás kiírásáig, 2012. május végéig, az előkészítő bizottság leválási dokumentációjának lezárulásáig tartott. A második szakasz az előkészítő bizottság tájékoztató munkájának és a helyi népszavazásra készülődés megfigyelésével jellemezhető, és a helyi népszavazás napjáig, 2012. augusztus 5-ig tartott. A harmadik szakasz a sikeres

népszavazástól a köztársasági elnök aláírásáig (2012. december 21.) tartott, és az aláírást követő médiavisszhang vizsgálatával zárult. Az első szakasz a terepbejárás időszakának tekinthető, melynek elsődleges célja a folyamat kezdeteinek a felkutatása, és a helyi népszavazásig vezető út feltérképezése volt. Ebben az időszakban exploratív, feltáró munkát végeztem. Strukturálatlan érdeklődéssel, etnográfusi kíváncsisággal szemléltem és fogadtam be az első benyomásokat. Képviselő-testületi és előkészítő bizottsági ülésekre jártam, feljegyzéseket készítettem. Igyekeztem minden apró részletet észrevenni: „a szagokat, a színeket, a méreteket, és mindazt, ami később is furcsának tűnik” (Feischmidt 2005). A kulcsszereplőkkel sikerült jó, alkalmanként bizalmas kapcsolatot kialakítani, mely igen hasznosnak bizonyult a kutatás további szakaszaiban, főleg az interjúk készítése közben. A folyamathoz kapcsolódó legfontosabb nyilvános események hanganyagát diktafon segítségével rögzítettem. Az első szakasz végén feldolgoztam a terepnaplóban összegyűjtött feljegyzéseket, és a felgyülemlett hanganyagot. Konkrét kérdéseket fogalmaztam meg – valójában itt mondtam le a kezdeti hipotézis teszteléséről, és további kutatási tervet készítettem. A kutatási terv, és az önállósodási folyamat eseményei alapján a kutatás második szakasza tűnt a legintenzívebb terepmunkának. A helyi népszavazást megelőző kampány már elkezdődött, a folyamatot előkészítő bizottság és a város polgármestere is lakossági fórumokat szervezett. Az előkészítő bizottság ülésein és a fórumokon való részvételen túl, ebben a szakaszban készítettem el a strukturálatlan, kvalitatív interjúkat¹⁰ a folyamat kulcsszereplőinek többségével, valamint forrásként használtam a nyilvánosság számára is hozzáférhető dokumentumokat, képviselő testületi határozatokat, publikációkat, médiahíreket, és a Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület honlapját, valamint a honlapon működő fórumot. Az interjúk közötti időszakokban lejegyeztem és elemeztem a hanganyagokat, a kapott válaszok alapján újfogalmaztam a legfontosabb kutatási kérdéseket, és természetesen újabb kérdések is előkerültek. Az interjúkat különböző helyszíneken készítettem el, az interjúalanyok kertjében, munkahelyén, a saját kertemben, kocsmában, illetve a közösségi házban. A beszélgetések során – az azonos indító kérdéstől eltekintve – nem követtem merev, előre megírt kérdéslistát. A beszélgetőtársakkal olyan témaköröket érintettünk, melyeket jellemzőnek ítéltam meg a részvételi folyamat szempontjából, és igyekeztem azt a narratívát követni, amit az interjúalanyok felkínáltak,

¹⁰ Kvalitatív interjú alatt olyan strukturálatlan interjút értek, melyre informális stílus jellemző a helyszín kiválasztása és a párbeszéd tekintetében is.

nem minden esetben tereltem őket vissza a történesek kronológiai sorrendjéhez. A laza struktúrájú interjúk során elsősorban arra voltam kíváncsi, hogy a folyamat legaktívabb résztvevői hogyan, milyen érzésekkel élték meg a folyamatot, és a benne zajló eseményeket. Milyen tudásokkal rendelkeztek az önkormányzás működését illetően, milyen kommunikációs stratégiákat alkalmaztak, és hogyan változtak meg korábbi elképzeléseik? A kvalitatív interjúkból nyert információk újabb dimenziókkal gazdagították a kutatást és segítettek abban, hogy más szemszögből lássam az eredetileg felvetett kérdéseket.

A kutatás harmadik szakaszában – a helyi népszavazás, valamint a terepnapló és az interjúk feldolgozása után – visszatértem a terepre, és újabb interjúkat készítettem, hogy tisztázó kérdéseket tudjak feltenni a résztvevőknek. A népszavazás tehát sikeresen lezárult, a folyamat dokumentációja a Veszprém Megyei Kormányhivatalon keresztül a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz került. A tétlennek tűnő várakozás az önállóság hivatalos, nagypolitika által való elismerésére, az önállósodást előkészítő bizottság átmeneti, szabályozatlan státusza, a településhatár kérdése rengeteg konfliktust hozott a felszínre, illetve a korábbi konfliktusok is felerősödtek a folyamatban résztvevő szereplők között. Ezek a konfliktusok a helyi lap nyilvánosságában voltak leginkább tetten érhetők.

A terepmunka végzését alapvetően kétféle pozíció váltogatása jellemezte, és néha a két pozíció nem is volt különválasztható. Egyfelől a helyi közösség tagjaként belülről, résztvevőként éltam meg az eseményeket, másfelől kutatóként kívülről próbáltam szemlélni azt a világot, aminek a felfedezésére – esetemben inkább újra felfedezésére – vállalkoztam. A megfigyelői pozíció egyben érintettséget is jelent, érintett vagyok az ügyben, és anélkül, hogy szándékosan torzítnám a látottakat és a hallottakat, egyszerűen csak a magam elfogultsága mentén értelmezem. A megfigyelés és az érintettség összehangolása intellektuális kaland volt számomra egy olyan ügyben, aminek nem ismertem előre a dinamikáját és nem tudtam megjósolni a végkimenetelét. Az önállósodási folyamat megfigyelése közben a résztvevők gyakran kértek tőlem tanácsot, vagyis nem csak megfigyelőként, kutatóként voltam jelen, hanem néha tanácsadóként is. Hogy összefér-e egymással a megfigyelői/kutatói és a tanácsadói szerep? Helyi közösségkutatók leírásában gyakran szerepel, hogy miután elkészítik a résztvevőkkel az interjúkat, segítőként működnek közre az értékek és a célok összehangolásában. Én is igyekeztem összehangolni a kétféle szerepet, ha mégis tetten érhető valahol elfogultság, azt elnézem magamnak, és az olvasót is

erre kérem.¹¹ Főleg azért lehet bárki elnéző velem szemben, mert a helyi demokrácia működéséről nagyon kevés empirikus anyag áll rendelkezésre a magyar szakirodalomban. A kormányzás lokális szintjének a kutatása nem túl divatos téma, kevés az önkormányzatok és a helyi társadalom kapcsolatrendszerével foglalkozó kutatás, ezért minden egyes eset feldolgozása közelebb viheti a kutatókat a helyi kormányzás működésének megértéséhez. A geertzi sűrű leírás valójában sokoldalú leírást jelent, mikroszkopikus módszerrel, például egy helyi ügy bemutatását a maga teljességében, „telítetten és kimerítően” (Szabó 2003: 34).

1. A TÁRSADALOM KOMMUNIKATÍV SZERKEZETE

A konceptuális keretek áttekintésekor arra a kérdésre keresem a választ, hogy a társadalmi kommunikáció felől értelmezve milyen fogalmi hálóban, tehát milyen szempontok szerint mutatható be a helyi kormányzás.

A helyi kormányzás kommunikációs viszonyainak az elemzése történhet deskriptíven, normatív módon és konceptuálisan is (Horányi 2001: 55). A helyi kormányzás kommunikatív szempontú leírása és normatív elemzése azonban előzetesen igénylik a konceptuális áttekintést. A kommunikatív és a kommunikáció kifejezés megkülönböztetése azért szükséges, mert a kommunikatív tágabb értelmű, mint a kommunikáció. A kommunikatívba „olyan jelenségek is beletartoznak, amelyek nincsenek kommunikációnak szánva, de egy adott összefüggésben mégis annak számíthatók.” (Horányi 2001: 13) Kommunikatívnak tekinthetők az elérhető és legitimált felkészültségek, valójában a kommunikatív a problémamegoldáshoz szükséges felkészültségek sajátos helye a társadalomban. A kommunikatív állapot lényegében a felkészültség állapotát jelenti, az ágens felkészültségét a kommunikációra.

Deskriptív módszerrel tehető meg a helyi kormányzás kommunikatív színtereinek a bemutatása, például az egyes színterek szereplőinek, vagy az önkormányzati szervezet belső kommunikációjának a leírása. A normatív elemzés arra keresi a választ, hogy milyennek kellene lennie, hogyan kellene működnie ezeknek a kommunikatív színtereknek egy adott

¹¹ Szeretném megköszönni témavezetőmnek, Dr. Aczél Petrának, hogy – sok más bölcs tanácsa és támogatása mellett – felhívta a figyelmemet az elfogultság lehetőségére, és annak elfogadására.

modell, paradigma vagy gondolkodásmód elemeihez, idealisztikus elképzeléseihez viszonyítva, például hogyan valósítható meg az ügyfélbarátság követelménye a kommunikáció által, hogyan értelmeződik a szolgáltató önkormányzat a gyakorlatban.

A kommunikációelméleti perspektíva a kormányzásról való gondolkodásban jelenleg uralkodó közjogi, közigazgatás-jogi, politológia és közgazdasági szemléletmódokat nem kiegészíti, hanem azok olyan alternatívája, amelyben a társadalom azonos a társadalmi kommunikációval. Ebben a konceptuális keretben a politológiai, szociológiai vagy jogi természetű kérdéseket a társadalmi kommunikáció felől közelítem meg. Társadalmi kommunikációnak tekinthető minden olyan kommunikáció, amelyben emberek vesznek részt (Horányi–Szilczl 2001: 81).

Az értekezés a társadalmi kommunikáció participatív elméletének (a továbbiakban PTC) fogalmai mentén igyekszik releváns állításokat tenni a helyi kormányzásról, és elemzés alá vonni annak különböző területeit. Ebben a megközelítésben a kommunikáció a problémamegoldás eszköze, a problémamegoldás során a résztvevők felkészültségeket (tudásokat, véleményeket, hiedelmeket) osztanak meg egymással. A kommunikációs folyamatban az ágens, a színtér és a nyelv, mint kód folyamatosan jelen van, és a nyelven kívüli egyéb intézmények például a jog vagy a politika is kódként működnek. Az ágens kifejezés ebben a megközelítésben beszélőt és hallgatót is jelent egyszerre, tehát a kommunikáció tranzaktív felfogásával ellentétben nem szűkíti le a kommunikációban résztvevő szereplőket beszélőre és közlőre, vagy hallgatóra és vevőre. A kommunikáció során a szerepek folyamatosan cserélődnek, beszélőből hallgató lesz és fordítva. A kommunikáció színtere nem feltétlenül fizikai teret jelent, hanem az ágensek felkészültségei által kifeszülő teret. Az ágensek felkészültségei (ami lehet tudás, készség, vélemény vagy akár tapasztalat is) kijelölik és dinamikusan változtatják a beszélgetés kereteit. A megszólalások során az ágensnek a – saját szempontjain túl – nagyon sok külső szempontot is figyelembe kell vennie, hiszen a kommunikáció színterén általában különböző típusú ágensek vannak jelen. Természetesen az ágensek rendelkezhetnek hasonló típusú felkészültségekkel, és tartósan igazodhatnak is egymáshoz, ez az alapja például az egyes nyelvváltozatokra épülő beszélőközösségek kialakulásának, vagy egy szervezet működésének. Ilyen esetekben kollektív ágensről beszélünk. A verbális kommunikáció, mint nyelvhasználat, a résztvevő ágenseken túl leginkább a körülményekkel jellemezhető, vagyis

azzal a társas vagy társadalmi környezettel, amelyben a kommunikáció végbemegy. A beszéd mindig egy sajátos térben zajlik, ami folyamatosan befolyásolja, alakítja a beszédet. Ez a tér a kommunikáció színtere. A verbális kommunikáció harmadik alapvető feltétele a kód, vagyis a nyelv, mint társadalmi intézmény. A viselkedés és a társadalom folyamatos kölcsönhatásban vannak. A társadalmi együttélés során különböző viselkedési minták halmozódnak fel, melyeket az egyes intézmények rögzítenek. Ezeknek a viselkedési mintáknak vagy szabályoknak az ismerete és betartása kapcsolatteremtési és kapcsolattartási kompetenciát eredményez: egyfajta magabiztosságot a belebonyolódástól a kihátrálásig, azaz a kommunikáció kezdetétől annak lezárásáig. A verbális kommunikáció képessége normatív módon jellemzi az ágenst, a felkészültségből való részesedése befolyásolja társadalmi integrációját. A nyelvi viselkedést, vagyis a nyelvhasználatot a társadalmi szerepek, a résztvevők szándékai, a résztvevők száma, a köztük lévő viszony, valamint az idő és a térbeli körülmények is befolyásolják. A színtér és nyelvhasználat között tehát folyamatos kölcsönhatás van.

A verbális kommunikáció átszövi az emberek mindennapjait, a magán- és a közéletet. Különböző kódok tudása sajátos felkészültséget jelent, a problémamegoldásban kiemelt szerepet kap. A kódokon keresztül lehet közölni gondolatokat, a különböző kódok felismerése által lehet eligazodni a társadalmi struktúrákban, lehet beazonosítani társadalmi szerepeket, a kódok teszik lehetővé a kommunikációt, valamint az ismeretek továbbörökítését.

A társadalmi kommunikáció része a helyi kormányzás szereplői között zajló közéleti és politikai kommunikáció. A közéleti és a politikai kommunikáció több ponton fedi egymást. A települési kommunikáció vizsgálata során lehet arról is írni, hogyan működik, hogyan nyilvánul meg a helyi hatalom a helyi kormányzásban, hiszen a közéleti kommunikáció szinte soha nem mentes a politikai kommunikációtól. Kihasnálva azonban a közéleti kommunikáció tágabb értelmét, mely szerint a résztvevők diskurzusai társadalmi kérdésekről szóló diskurzusok, a társadalmi kommunikáció sajátos ágenseinek, a helyi kormányzás szereplőinek azokat a diskurzusait vizsgálom, amelyek a helyi társadalmi élettel kapcsolatban születnek a kormányzás különböző színterein. Ezek a színterek csoportosíthatók a résztvevő ágensek száma és integráltsága alapján vagy a tér egyéb jellegzetességei mentén, például aszerint, hogy az adott színtéren mit lehet tenni, kik, milyen reális célokkal léphetnek be,

vagyis milyen intézményi meghatározottsággal bírnak. A közéleti kommunikáció vizsgálatában az egyik legnagyobb kihívás éppen az, hogy a kommunikáció különböző szintereken zajlik, az utcasaroktól a törvényhozásig. A vizsgálatot tovább bonyolítja, hogy a különböző szintereken az ágensek különböző csoportosulásai között folyik a vita.

1.1 Közélet és nyilvánosság

A közélet a társadalmi nyilvánosság szinonimájának tekinthető, annak ellenére, hogy a két fogalom elterjedt használatának következtében mindkettő igen tág és nehezen definiálható jelentéstartalommal bír. A közélet egy csoport politikai, társadalmi tevékenységeivel kapcsolatos folyamatainak összességét jelenti, a közéleti folyamatokban ágensek vesznek részt valamilyen szintérhez kötötten. A közélet tagoltságát nem csak a résztvevő ágensek és a szinterek, hanem az intézmények is befolyásolják.

A nyilvánosság¹² – hasonlóan a közülethez – mindig egy adott szintérrel van kapcsolatban, például a települési térrel, mely további terek aggregátumának az eredménye. A települési térben a szereplők, például az önkormányzat vagy a civil szervezetek maguk is kommunikációs szintereket hoznak létre, így lehet beszélni a képviselő-testület nyilvánosságáról, az egyesületi életről, a helyi lap nyilvánosságáról, a hivatali munka nyilvánosságáról vagy a lakossági fórum nyilvánosságáról. A nyilvánosság – az önkormányzatok működésével kapcsolatos legfontosabb követelmény – a kommunikáció perspektívájából megközelítve – a közösség tagjai számára lehetőséget jelent arra, hogy bizonyos felkészültségekhez hozzáférhessenek.

A kommunikáció participációra alapozott felfogásában a participáció a közösségben való

¹² A modern polgári nyilvánosság modellje Jürgen Habermas nevéhez fűződik, (Habermas 1999) koncepciójában a vita és a tér fogalma kitüntetett szerepet kap. Nyilvánosságfogalma a 19. századbeli klubokhoz, kávéházakhoz kötődik, és egyszerre vonatkozik a térre és a diskurzusra, amelyben magánemberek vagy azok csoportjai, külső korlátozástól mentesen, konszenzuserősítő vitában tárgyalják meg a közügyeket. A vitában résztvevők elsősorban magánemberek, akik racionális érveken keresztül, felkészültségeikkel vesznek részt a beszélgetésekben. Ennek a nyilvánosságnak a kialakulását azonban számos történelmi variáció előzte meg, a különböző történelmi korszakokhoz különböző nyilvánosságfogalom kapcsolódik. Habermas megközelítésében a 20. század második felétől a nyilvánosság megjelenítésére csak a személyközi kommunikáció keretében folyó, konszenzuserősítő és racionális vita alkalmas, mely során a résztvevők beazonosítják és megerősítik a társadalom számára releváns problémákat, így elérik, hogy azok napirendre kerüljenek és ennek következtében megfelelő döntés szülessen.

részvétel módjára és feltételeire utal (Horányi 2007), a kommunikáció pedig maga a problémamegoldás eszköze (Horányi 2001: 55). A problémamegoldás során egyének vagy csoportok, azaz individuális és kollektív ágensek kommunikálnak egymással, kommunikáció által közösen oldanak meg egy közös problémát. Az ágens akkor képes felismerni és megoldani egy problémát, ha rendelkezik a probléma felismeréséhez és megoldásához szükséges felkészültségekkel, ha ezek a felkészültségek hozzáférhetőek a számára (Horányi 2007). A felkészültségek sokfélék lehetnek, például tudás típusúak, vélemény típusúak vagy hiedelmek. Ezek a felkészültségek a társadalmi részvétel, a kormányzásban való participáció szükséges előfeltételei. A participáció a felkészültségek megszerzését vagy a közös felkészültségekhez való hozzáférést jelenti, melyek segítségével a problémák megoldhatóvá válnak, a kommunikáció megvalósul. Az ágens a felkészültségei által képes részt venni a kommunikációban, a problémamegoldásban és a participáció által válik a közösség tagjává. A nyilvánosság, a közélet tehát a közösségi problémamegoldás kommunikatív színtereként definiálható, ahol a közösség problémamegoldása zajlik. A helyi kormányzás nyilvánossága a kommunikációs színterekhez való hozzáféréssel és a színtereken át elérhető, megszerezhető felkészültségekkel jellemezhető.¹³ A helyi kormányzás színterein a politikai vélemény és a jogi, közigazgatási tudás típusú felkészültségek vannak jelen leggyakrabban. A helyi közéletben való participáció elvileg minden állampolgár számára nyitott. Egy demokratikus társadalomban bárki megoszthatja véleményét, vélemény típusú felkészültségeit a közösséggel. A közélet, azon belül a politika létezésének a módja a diskurzus, a diskurzusok csomópontjai pedig mindig valamilyen tipikus esemény hatására alakulnak ki. Tipikus esemény például egy önállósodási folyamat vagy egy helyi népszavazás, mely során a szereplők nem csak véleményt nyilvánítanak, illetve véleményeket osztanak meg egymással, hanem például jogi illetve közigazgatási típusú tudások is hozzáférhetővé válnak és megosztásra kerülnek.

Disszertációm empirikus fejezetében a helyi kormányzás közéleti diskurzusait vizsgálom, ami nevezhető akár közpolitikának is, azonban a közpolitika fogalmának értelmezése és részletezése messze túlmutat jelen dolgozat céljain. A helyi kormányzás közéleti diskurzusainak empirikus vizsgálata valójában a társadalmi kommunikáció sajátos ágensei

¹³ „A polgári nyilvánosság az általános hozzáférés elvével áll vagy bukik. Olyan nyilvánosság, melyből körülhatárolható csoportok eo ipso ki vannak zárva, nemcsak tökéletlen, hanem egyáltalán nem is nyilvánosság.” (Habermas 1999: 150)

között, a közélet színterein zajló kommunikáció vizsgálatát jelenti. Ezeknek a diskurzusoknak a legjellemzőbb vonása, hogy társadalmi, közéleti problémákról, cselekvési lehetőségekről szólnak, a résztvevő ágensek a közéleti problémák közös megoldására törekednek, miközben természetesen hatalmi kérdésekről is vitatkoznak, vagy a bizalomról beszélnek, egyszóval társas viszonyaik is alakulnak.

1.2 Az ágens és a problémamegoldás

Az ágens helye a problémamegoldás kontextusában igen különböző lehet a felkészültségek és a mozgástér szempontjából. A probléma felismeréséhez és a problémamegoldáshoz szükséges felkészültségeket az ágens vagy eredendően birtokolja, vagy szocializáció útján elsajátítja. Ezek az eredendő illetve többletfelkészültségek az ágensek különböző típusait hozzák létre. Az eredendő felkészültségek azok az adottságok, amelyekkel az ágens születésétől kezdve rendelkezik, a többletfelkészültségek csak tanulás által válnak hozzáférhetővé. Az ágenseket kategoriálisan jellemzi, hogy eredendő felkészültségeik által milyen lehetőségek vannak felkészültségeik gyarapítására. (Horányi 2001: 57) A kommunikáció lényege éppen az, hogy a korábban csak a közösség bizonyos tagjai, individuális ágensei számára hozzáférhető felkészültségek mások számára is elérhetővé, nyilvánossá válnak. A közösségeket éppen ezek a közös felkészültségek eredményezik, a közös felkészültségek következtében az individuális ágensek integrálódnak kollektív ágenssé. Az individuális és a kollektív ágensekre is jellemző a mozgástér, vagyis azoknak a szerepeknek az összessége, amelyeket megvalósíthat, amelyek legitimálnak számítanak. Az ágens mozgástere, társadalmi státusza így nem más, mint az ágens problémamegoldó képessége. A mozgástér akár szükségletet is eredményezhet, például információs szükségletet vagy a részvételi lehetőségek megteremtésére való igényt. Az ágens akkor kompetens, ha rendelkezik a probléma felismeréséhez és megoldásához szükséges mozgástérrel.

A problémahelyzetben ugyanazt a felkészültséget alkalmazzák az egy közösségbe tartozók, vagyis a problémamegoldáshoz használt felkészültségek közössé válása, intézményesedése mentén beszélhetünk közösségről, például családról, szakmai szervezetről, települési közösségről vagy nemzetről. Az azonos felkészültségekkel rendelkező közösségek ugyanúgy ágensként viselkednek, mint az individuális ágensek. A felkészültségek típusa alapján

beszélhetünk természetes és nem természetes közösségekről. A természetes közösségeket az eredendő felkészültségek közössége eredményezi, míg a nem természetes közösségek a többlet-felkészültségek közösségén alapulnak, és ezek a többlet-felkészültségek a kommunikáción keresztül válnak hozzáférhetővé. A nem természetes közösségek többlet-felkészültségeinek korlátozása a nyilvánosság korlátozását jelenti az adott közösségben. Amikor azt vizsgáljuk, hogy bizonyos felkészültségek hogyan vannak jelen a helyi kormányzás tagjai vagy csoportjai számára, akkor valójában a helyi közösség kommunikatív szerkezetét, azaz a nyilvánosságának a szerkezetét írjuk le. A nyilvánosság szerkezete a közösségi problémamegoldás kommunikatív színtereiből adódik össze, amelyeken a közösség problémamegoldása zajlik. „Ebben a nyilvánosságban, mint a problémamegoldás sajátos (kommunikatív) színterén, zajlanak az adott közösség (kommunikatív) problémamegoldó tevékenységei” (Horányi 2001: 19).

A közösség számára elérhető többletfelkészültségek tartalmuk és dinamikájuk szerint csoportosíthatók. A többletfelkészültségek – tartalmukat tekintve – lehetnek tudás típusúak, viselkedésminták vagy preferenciák. A tudás típusú felkészültségekből egy adott témát illetően mindig csak egyetlen lehet jelen. A viselkedésminták és a preferenciák sokfélék, és különböző szubkultúrák vagy véleményáramlatok formájában különböző súllyal jelennek meg. A többlet felkészültségeknek dinamikája is van, változás jellemzi őket, illetve ugyanazon témára vonatkozóan több véleményáramlat is jelen lehet, melyek tematizáció során mutatkoznak meg. A tematizáció során válik egy adott téma kommunikálttá.

1.3 Az intézmény fogalma

Az intézmények olyan támasztékok (Karácsony 2012: 71), amelyek a közösségre vonatkozó lehetséges világokat konstituálnak, vagyis teremtenek és neveznek meg – kommunikáció által, s ily módon közösségteremtő erővel is bírnak. A problémamegoldás lényege éppen az, hogy az ágensek konszenzusra törekednek abban, hogy milyen típusú intézményes keretek között oldják meg a problémát, elfogadva az adott intézmény normatív érvényességét. Az intézmény kiválasztásában az ágenseknek viszonylagos szabadságuk van, például a helyi kormányzás szereplői dönthetnek lakossági fórum összehívásáról vagy kezdeményezhetik helyi népszavazás megtartását. Az intézmény hagyományos, norma központú

megközelítéséhez képest az intézmény PTC-ben való értelmezése a közösségi viszonyok leírásához és feltárásához új, nem norma központú perspektívát kínál. Az intézmények – hagyományos értelemben – szabályokat írnak elő és a szabályok betartatása során szankciókat alkalmaznak. Szabályok előírására és betartatására akkor képes egy intézmény, ha a társadalom tagjai számára valamilyen státusszal bír (Horányi 2007). Az intézményeknek tulajdonított státusz szimbolikus konstitúció, a közösség kollektív elfogadásának eredménye. Mivel időben jóval korábbi folyamatokról van szó, az intézmény által közvetített normák tradíciónak is nevezhetők. A társadalom az integráció szempontjából fontos, meghatározó normákat, vagyis az intézményesült és tradicionális magatartásformákat intézményes rendszerén keresztül tartja fenn és legitimálja. (Horányi 2007). Ebben a normaközpontú értelmezésben az ágens a normáknak az elfogadása vagy elutasítása mentén ítéltetők meg. A PTC-ben az intézmény definíciója eltér a fenti, hagyományos normatív megközelítéstől. A PTC szerint ugyanis az intézmény nem viselkedési szabályok rendszerét jelenti, hanem a közösség tagjai számára egyaránt elérhető többletfelkészültséget. Az intézmények minden ágens számára, de különböző mértékben hozzáférhetővé teszik a közös tapasztalatokat. Társadalmi szerepeinken keresztül a nyelv bizonyos eszközeit birtokoljuk (például közgazdászként, orvosként vagy villanyszerelőként speciális szókinccsel rendelkezünk). Vannak olyan szerepek, amelyek nagyobb hozzáférést biztosítanak (kommunikátor, író, színész), de ugyanígy a hozzáférés korlátozásáról is beszélhetünk (származásunk, neveltetésünk, életkörülményeink miatt). A kompetencia tehát erősen szerep specifikus fogalom. Lényege, hogy az ágens számára a problémamegoldáshoz szükséges felkészültség rendelkezésre áll, és ezt mások is így látják, vagyis az ágens megfelelően képviseli az intézményes viselkedés adott típusát. A kommunikáció képessége normatívan jellemzi az ágens: a felkészültségből való részesedése befolyásolja társadalmi integrációját. Ez az általános megközelítés tovább részletezhető az ágens szempontjából külső és belső perspektívára. Külső perspektívából értelmezve az ágens problémamegoldása számára az intézmények egységes kódot, konstitutív alapot jelentenek, míg belső perspektívából, vagyis az ágens szempontjából a szignifikáció, a felkészültség, a hozzáférés, a legitimáció és az ágencia jellemzi. Külső perspektívából tehát az intézmény az értelemadás alapja, az ágenstől független konstitutív alapot biztosít a problémamegoldás, a kommunikáció számára. Egységes kódot nyújt, mely a kommunikációs megoldásokra vonatkozó hogyan típusú tudásokat, azaz a gondolkodási-viselkedési mintákat kategorizálj.

Az individuális ágensek számára az intézmények által biztosított felkészültségek nehezen megváltoztatható felkészültségeket jelentenek, az ágens közvetlenül nem módosíthatja azokat. Ezeknek a felkészültségeknek a megváltoztatása az intézmények által megteremtett legitim szervezeteken keresztül történhet, így például a helyi kormányzás kommunikációs szempontból intézményesült formáit a képviselő testület helyi működési szabályzatban írhatja elő vagy módosíthatja, összhangban az alaptörvénnyel és az önkormányzati törvénnyel. De a legitim szervezetek által kezdeményezett változtatás önmagában még nem jelenti az intézmény átalakulását, csak abban az esetben, ha az megjelenik a kódot használók felkészültségei között. Az intézmény működésének megértéséhez azonban az ágens belső perspektíváját is érdemes részletezni, vagyis mit jelent az ágens számára az intézmények szabályrendszere mentén történő problémamegoldás? Az ágens szempontjából az intézményeket a szignifikáció, a felkészültség, a hozzáférés, a legitimáció és az ágencia mentén lehet értelmezni. A szignifikáció szempontjából lényeges kérdés, hogy a világ mely fakultásával kapcsolatban tesz lehetővé jelentéstulajdonításokat az intézmény. A felkészültségek vizsgálata azt mutatja, meg, hogy az intézmények által kínált többletfelkészültségek milyen problémák megoldására teszik képessé az ágenszt. Ezek a többletfelkészültségek nem egyformán hozzáférhetők az ágens számára, valamint a hozzáférés módja (spektátor, prezentátor) is különböző lehet. Az ágens felől nézve szintén lényeges kérdés, hogy az ágensek hogyan tartják fenn az intézmény legitimitását. A felkészültség mindig az ágenshez kötődik, így azt is vizsgálni kell, hogy az ágens milyen módon kompetens az intézmény által kínált szignifikációk¹⁴ felismerésében. Természetesen a

¹⁴ Érdemes áttekinteni röviden a nyelv intézményét az ágens szempontjából. A nyelvben lévő kifejezések (például állampolgár, képviselő, hivatal, jegyző, polgármester) azok az egységek, amelyeket szignifikánsnak nevezünk. A dolgok, amelyekre ezek a kifejezések vonatkoznak a szignifikátumok. A nyelv mint intézmény biztosítja azt a szignifikációs alapot, vagyis szabálykészletet, amellyel az ágens szemantikai relációkat képes létrehozni a kifejezések és a dolgok, tehát a jelölő és a jelölt között. A szemantikai reláció a PTC-ben maga a szignifikáció, melynek az alapja csak és kizárólag a konvenció, tehát a közösség tagjai által történő elfogadás és megegyezés. A nyelvi szimbolizáció biztosítja más intézményi tények létrehozását. A nyelv mint intézmény sajátos felkészültség is egyben, hiszen a társadalom legmeghatározóbb intézménye főleg azért, mert képes közvetíteni a társadalom tagjainak tapasztalatait, a tapasztalatok értelmezését, és valójában a felkészültségek megosztása is a nyelv által történik. Az ágens hozzáférést a nyelvhez csoporttagsága határozza meg. A nyelvi legitimációt a nyelvközösség mint kollektív ágens biztosítja, a legitimáció objektív formái például a szótárak vagy a helyesírási szabályzatok. Az ágensek szempontjából a nyelvhasználat differenciált, egészen egyszerűen azért, mert a társadalmi szerepeknek megfelelően másképp használják a nyelvet.

hozzáférés a társadalmi státusz függvénye, az ágens társadalmi helyzete alapvetően meghatározza tudáskészletét (Berger–Luckmann 1966: 69).

1.3.1 A politika intézménye és a nyilvános vita

A helyi kormányzás színterein a közéleti kommunikáció politika által átítatott. A közéleti diskurzusok soha nem mentesek a hatalmi viszonyulásoktól, a bizalmi kérdésektől. A politikai intézményről azonban nem csak a hatalom vonatkozásában lehet beszélni, hanem az ágensek rendezetlenség elleni küzdelmét is jelenti. (Szabó 2003) A politikai intézmény leírásában a kommunikáció participációs elmélete a diszkurzív politikatudomány szemléletéhez és módszereihez kapcsolódik leginkább. A két elmélet nem jelent kétféle kiindulópontot: ami a kommunikáció participációs elméletéből kiolvasható a politikai valósággal kapcsolatban, az részletesen megtalálható Szabó Márton írásaiban, aki a diszkurzív politikatudomány magyarországi iskolateremtője.¹⁵ A diszkurzív politikatudomány két legfontosabb jellemzője a politikai tények szociálkonstruktivista jellege, és a pluralista, humántudományokból kölcsönzött módszertan (Szűcs 2010: 23). A politika szociális konstruktivista elmélete szerint a politika jelentésszerű valóság,¹⁶ melyet a politikai vita¹⁷ mechanizmusai hoznak létre, a vita pedig a politika karakteréből, a rivalizáló kooperációból¹⁸ fakad. A politika – Bourdieu nyomán – beszélés, események, helyzetek, összefüggések sokasága (Szabó 2011: 27).¹⁹ A politika a közösség közléte (Szabó 2011: 12). „Régi tudás, hogy a politikai beszéd nem tudományos szöveg, nem magánproblémáról folyó magányos

¹⁵ Magyarországon az 1990-es évek végére alakult ki a diszkurzív politikatudomány irányzata, mely a politikatudományon belül sajátos alternatívát nyújt a politikai kommunikáció vizsgálatára oly módon, hogy szemlélete alapján a szövegek elemzése során nem a rejtett üzeneteket keresi, és nem a befolyásolás eszköztárát tárja fel, hanem a kommunikációs folyamatok elemzésével a valóság létrehozása és átalakítása, a szereplők valóságkonstruálása ismerhető meg.

¹⁶ A jelentésszerű valóság kérdését Szabó Márton részletezi Gadamer, Ricoeur és Geertz kapcsán. Szabó Márton 2003: 15-29, 30-43, 56-65.

¹⁷ A politikai vita fogalmának részletezése Szabó Márton 2003: 202-214.

¹⁸ A rivalizáló kooperáció fogalmának részletezése Szabó Márton 2003:142-166.

¹⁹ Ennek vizsgálatához nem illeszthető egységes módszertan, melynek feloldására Szabó Márton a politikai olvasást javasolja, álláspontja szerint a mesterségesen előállított kérdőívek és interjúk helyett a „készen kapott anyagok” elemzése a célravezető.

töprengés, de nem is mások becsapásának »művészete«, hanem sajátos valóságkonstrukció. Olyan beszéd, melynek a középpontjában, mint Arisztotelész írta a Rétorikában, az enthüméma van, vagyis olyan állítás, mely másként is lehetséges” (Szabó 1997: 37). A participációs elmélet szerint a politikai szignifikációk preferenciákat állítanak elő, ezek a preferenciák a politikai közösség számára lehetséges világokat konstituálnak oly módon, hogy az előállított preferenciák a közösség rendje tekintetében különböznek. A politikai kommunikációban megjelenő preferenciák egyfelől befolyásolják a közösségi döntéseket, tehát cselekvés meghatározó szereppel bírnak, másfelől integratív funkciót is ellátnak, hiszen a preferenciák elfogadása, a lehetséges világok közötti választás közösségválasztás is egyben. A politikai valóságban teljesen mindegy, hogy az ágens milyen szempontból támogat egy preferenciát, vagyis a motiváció sokféle lehet. Valamilyen preferenciát ugyanis mindenki támogat, a közösség többsége rendelkezik elképzeléssel arról, hogy milyennek kellene lennie a körülötte lévő világnak, vagy milyennek képzei el azt. Az elképzelése alapján dönt vagy választ, hogy milyen preferenciát támogasson, vagy ki képviselje a preferenciáit.

A politikai kommunikációban a választásra felkínált lehetséges világok közötti különbségek jellegzetesen politikai vitában kerülnek kimondásra. John Gastil, amerikai kutató²⁰ szerint a politikai kommunikáció elemzésének kiindulópontja mindig két ember beszélgetése, megnyilatkozásaik tanulmányozása. Ennek megfelelően a deliberáció szervezőelve mentén kommunikációs szempontból azt lehet vizsgálni a nyilvános vitákban, hogy a résztvevők hogyan oldják meg problémáikat, hogyan képesek meghallgatni egymást és hogyan válaszolnak. Gastil értelmezése szerint a deliberáció nyilvános vita a közjóról, melyben a résztvevők megismerik és alakítják egymás álláspontját, (Gastil 2008) illetve a véleménycserének köszönhetően várhatóan informáltabb és empatikusabb pozícióból hozzák meg a résztvevők közösségi döntéseiket. A közjó fogalmának definiálásához ismét Szabó Márton írásait hívom segítségül, aki felhívja a figyelmet arra, hogy a politikában mindenki a köz javára cselekszik, szinte kötelező szófordulat a közjó kifejezés használata. (Szabó 2003) Ezért diszkurzív természetű kifejezésről van szó, melynek nehéz objektív

²⁰ Itt szeretném megköszönni Merkovity Norbertnek a segítségét, hogy felhívta a figyelmemet John Gastil írásaira.

jelentést tulajdonítani, hiszen a közösség nyilvános vitájának és elfogadásának, az adott nyilvános térben jelen lévő véleményáramlatok ütköztetésének konszenzusos eredménye.²¹

A döntések tehát nyilvános viták eredményei, és mindig magukban hordozzák a konfliktust és a kooperáció lehetőségét is. Ezeknek a vitáknak a lényege, hogy problémamegoldó folyamatokként lehetőséget teremtenek az állampolgárok számára, hogy a közügyekben értelmes, a lehető legkevesebb kompromisszummal járó, így mindenki számára elfogadható döntéseket hozzanak. (Moy–Gastil 2006: 445). Gastil szerint a közjóról való vitának mindig van egy feladat-orientált és egy reláció-orientált síkja, mely elemzés alá vonható. A személyközi kommunikáció vizsgálatában Paul Watzlawick és munkatársai ezt a következőképpen fogalmazzák meg. (Watzlawick et al 1967) Az emberi kommunikáció egyik alaptulajdonsága, hogy „lehetetlen nem kommunikálni”, „vagy nem lehet nem kommunikálni, tehát bárhogyan is viselkedünk, állandóan kommunikálunk, ahogyan ezt a bevezető gyakorlatban is tapasztaltuk. Társas helyzetben mindenféle viselkedésnek üzenetértéke van, vagyis mindenféle viselkedés kommunikációnak tekinthető: a szavakon túl a gesztusok, a ruházat, a hajviselet, a smink, az ékszerek is üzeneteket közvetítenek. A viselkedés aktív megnyilvánulásain túl a hallgatás is jelentést hordoz. A hallgatás, az elkülönülés, a mozdulatlanság is kommunikáció. Watzlawick szerint a közlés módjával (tehát ahogyan beszélünk) folyamatosan információkat közlünk és az információk közlésével bizonyos viselkedésmódokat is előírunk. Az információk „adatokat” szolgáltatnak, a viselkedésmódok előírása azt jelenti, hogy a kommunikáció során azt is megmondjuk, hogyan kell ezeket az „adatokat” értelmezni. Ez történhet nem verbális kommunikációval is, például úgy, hogy mosolyogva mondok valamit. Watzlawick szerint tehát a kommunikáció második alaptulajdonsága, hogy mindig van egy viszony meghatározó funkciója is. A kommunikációnak ezt a viszony meghatározó funkcióját metakommunikációnak nevezzük. A metakommunikáció kommunikáció a kommunikációról. Minden kommunikációban jelen van egy tartalmi és egy viszony meghatározó sík. A tartalmi sík többnyire tudatos, hiszen tudatos nyelvhasználattal megpróbáljuk szavakba önteni a gondolatainkat. A viszony síkján arról

²¹ Szabó Márton Ricoeur hermeneutikai megközelítését követi. Ricoeur szerint: "A demokráciák első sikeres haditette a beszéd nyilvános terének létrehozása volt, a maga szükségszerű velejáróival, a szólásszabadsággal és sajtószabadsággal...Ebben a nyilvános térben ütköznek többé-kevésbé táborokba szerveződött véleményáramlatok.... Ebben a rendszerben a konfliktus nem véletlen, de nem is baj vagy szerencsétlenség, hanem a közjó tudományosan vagy dogmatikusan meghatározhatatlan jellegéből fakad. Nincs olyan hely, ahonnan ezt a közjót abszolút módon érzékelni és meghatározni lehetne, s a vitát lezártak tekinthetnénk." (Ricoeur 1991: 56-57)

adunk információkat, hogy milyen a viszonyunk a kommunikációs helyzethez, a kommunikációban résztvevő ágensek (beleértve magunkat is) szerepeihez (például alá- és fölérendeltség kifejezése), és az elmondottakhoz (igaz vagy hamis, komoly vagy tréfa). Ezeket a viszonyulásokat az esetek többségében nem szavakkal fejezzük ki, hanem nem verbális kommunikációs eszközökkel: a testtartással, a mimikával, a hangsúlyokkal vagy a tér használatával. (Watzlawick et al 1967) A kapcsolati sík lényege tehát az, ahogy valaki valamit mond, kérdez, vagy válaszol, ahogyan hallgat, vagy elpirul, a kommunikációban részt vevők kapcsolatát mutatja. Ez a kapcsolat gyakran sokkal fontosabb a kommunikáció tartalmánál, vagy maga a tartalom.

A Gastil által feladat-orientáltnak nevezett síkon a problémamegoldás négy lépésben történik. (1) Tisztázó kérdések segítségével az információs bázis kiépítése a cél, amelynek segítségével a probléma természetének a megértése történhet. (2) Az információs bázis kialakítása a feltétele a problémával kapcsolatos legfontosabb értékek beazonosításának és rangsorolásának, vagyis a közösségi értékek kommunikálása is megfigyelhető a vita során. (3) A megfelelő és elegendő információk birtokában képesek a résztvevők megoldási lehetőségeket generálni, és a probléma kezelésére legalkalmasabbakat beazonosítani. (4) A résztvevők megszerzett információk birtokában, a felkészültségek és az értékek mentén mérlegelik az egyes megoldási lehetőségekből származó előnyöket, hátrányokat és kompromisszumokat, felismerve azt a tényt is, hogy általában nincs tökéletes megoldás. Majd közös döntés születik.

A relációs síkon az egyenlő és adekvát megszólalás lehetőségének a biztosítása, a megértés, a tisztelet és az őszinteség jelentik az elemzési kategóriákat. Gastil szerint a kétszemélyes szituációk mintájára más szinteken is vizsgálható a deliberáció, például a lakossági fórumokon való részvételt és vitát elemezve a csoportok szintjén, vagy kiterjeszthető a helyi népszavazás és a média intézményének a vizsgálatára is. Gastil deliberáció megközelítése kitüntetett figyelmet fordít a problémamegoldásra, és az információk, a felkészültségek szükségességére. (Carcasson et al. 2010: 9).²² A viták során többletfelkészültségek megosztása történik azzal a céllal, hogy a probléma természete minél világosabbá váljon.

²² A feladat-orientált elemek szemléltetésére kiváló példa a későbbiekben az akarattya lakossági fórum, ahol a lakossági résztvevők több információhoz szeretnének jutni, és számos konstruktív megoldási javaslattal is előállnak.

Csak megfelelő és elegendő többletfelkészültség birtokában képesek az ágensek a preferenciákat és a preferenciákhoz kapcsolódó értékeket rangsorolni, és problémát megoldani. Az értékek beazonosítását és rangsorolását a lehetséges megoldási módok generálása, és az alternatívák megvalósításából származó előnyök és hátrányok mérlegelése követi a felkészültségek szisztematikus alkalmazásával. Amennyiben az ágensnek sikerül szembesülnie az egyes alternatívákból származó kompromisszumokkal, képes a versengő értékeket mérlegelni, racionális döntést hoz. A problémamegoldás során a vita azonban nem csak az értékek ütköztetéséről és az információcseréről szól, hanem a társas, szociális kapcsolatokról is. Ideális esetben a résztvevők adekvát és egyenlő körülmények között vesznek részt a problémamegoldásban, egyforma intenzitással törekednek a megértésre és a megértetésre, a különböző vélemények nyitott, tiszteletteljes figyelembe vételével közösen jutnak el a megoldáshoz. (Gastil–Black 2007: 3-4, Gastil 2008: 20) Gastil elméletében tehát a hangsúlyt – Habermas és Grice írásaira építve – a politikai kommunikációban megjelenő vita problémamegoldó és társas dimenziójára helyezi.

A PTC-ben a politika a közösségi problémamegoldás eszköze, a politikai kommunikáció során többletfelkészültségek megosztása történik. (Horányi 2007: 93) A politikai intézmények és az ágensek viszonyának leírásában a hozzáférés általánossága és a legitimáció módja jelentik az elsődleges szempontokat. Mivel a (helyi) politika a (helyi) közösség egészét érinti oly módon, hogy annak közügyeivel foglalkozik, a közösség minden tagja rendelkezik valamilyen hozzáféréssel a preferenciákhoz, a polgári nyilvánosságnak éppen ez az alapja. A gyakorlatban azonban a preferenciákhoz való hozzáférés nem ilyen egységes, az egységesség legfeljebb a preferenciák elfogadására és támogatására vonatkozik, a preferenciák kialakítására kevésbé. Az elfogadás és a támogatás értelmében vett hozzáférés tehát általánosnak tekinthető az ágensek körében, például a helyi választójog minden helyi állampolgárt megillet, egyéni meghatározottságokról azonban itt is beszélhetünk. Az elfogadást és a támogatást korlátozhatja például más nyers vagy szimbolikus fakultáshoz tartozó ok: érdeklődés hiánya, pártpreferencia, helyi választás esetén a jogszabályok, és az azokkal kapcsolatos hivatali értelmezések, amelyek alapján a választói névsort összeállítják. A politikai hatalommal összefüggésben az a kérdés, hogy kik azok, akik ezeket a preferenciákat, értékrendeket megalkotják (Horányi 2006 93). A lehetséges világok konstituálását szolgáló preferenciákat bizonyos pozícióban lévő ágensek alakítják ki, változtatják meg, mivel a preferenciák kialakítása és megváltoztatása olyan sajátos politikai

felkészültséget igényel, amihez nem minden ágens fér hozzá. A politikai diskurzusba tehát csak bizonyos státuszban lévő ágensek preferenciái kerülnek be, vagyis sajátos státuszuk teszi lehetővé, hogy preferenciáik bekerüljenek a politikai diskurzusba. Gastil értelmezése ennél tágabb, egyenlő és adekvát lehetőségek alatt éppen azt érti, hogy nem csak a vélemények kifejezésében és a szavazás lehetőségében egyenlőek a feltételek, hanem a témák napirendre tűzésében is. (Gastil 2008: 6) Ez utóbbi a hatékony részvétel legfontosabb feltétele. Az általam vizsgált önállósodási folyamatban például a választásra felkínált preferenciák a helyi közösség tagjainak kezdeményezésére fogalmazódnak meg és kerülnek tematizálásra, majd helyi véleménynyilvánító népszavazás keretében mérettetnek meg. A politikai szignifikáció legitimálódása kétféle módon történhet, vagy a deklarált politikai preferenciák érvényesülésével, például helyi népszavazás útján, vagy a preferenciákat előállító ágens pozíciójának legitimálódásával, például választás eredményeképpen. Tehát a PTC sem zárja ki a hatékony részvétel elvi lehetőségét. Választások és népszavazások alkalmával tulajdonképpen a preferenciát előállító ágensek, szervezetek vagy preferenciák többségi támogatásának a megmérése történik. Demokratikus közösségben csak az állíthat elő legitim módon preferenciákat, aki a többség támogatásával rendelkezik, kompetens ágensként tartják számon, például képviselői vagy polgármesteri státuszban van, vagy jelentős szereppel bíró szervezet képviselője. A választás vagy a népszavazás valójában a legitimáltság mérését vagy megszerzését szolgálja akár a preferenciák eldöntésével, akár a kompetens ágensek megválasztásával. „A politika alapvetően a problémamegoldásra társult ágensek közösségének belső működését szabályozza. Ebből eredően ágens nélkül nem létezhet politikai felkészültség sem. S ha a politikai szignifikációt a preferenciákban látjuk, akkor ez kettős értelemben is így van. Egyrészt kell egy olyan ágens a politikához, aki kialakítja a preferenciákat, és kellenek olyan ágensek, akik számára kialakítják a preferenciákat” (Horányi 2006 96). Kompetens ágensről akkor beszélhetünk, ha rendelkezik olyan pozícióval, hogy preferenciái ténylegesen szignifikációkként jelenhessenek meg. „Az ágens által prezentált preferenciának rendelkeznie kell valamilyen támogatottsággal – vagy magán a preferencián keresztül, vagy az azt kialakító ágensen keresztül” (Horányi 2007: 96).

1.4 A szintér fogalma

A szintér a hétköznapi nyelvhasználat szerint térben és időben van valahol, például szintér a település, azon belül a hivatal vagy a képviselői fogadó óra, szintér a falugyűlés vagy a közösségi házban megrendezett közmeghallgatás is. A térrel kapcsolatos tudományos diskurzusra jellemző, hogy az idő- és térbeli dimenziókon túl jóval gazdagabb dimenziórendszer tár fel. Ennek megfelelően a különböző megközelítések, például a matematika, a filozófia, a földrajztudomány vagy a regionális tudományok különböző térfogalmak mentén gondolkodnak. A továbbiakban arra a tudományos környezetre térek ki, amely közvetlenül hatott a kommunikációkutatás szempontjából érvényes szintér fogalom kialakulására, és amely az idő és tér dimenzióján túl a szinterek szereplői és a szintereken érvényes intézmények mentén is különbséget tesz a terek között. A PTC-ben a szintér leírható a résztvevő ágensek száma és integráltsága alapján, de jellemezhető intézményi meghatározottsága szerint, például az ágensek mozgástere alapján. A kommunikáció participatív elméletének térfogalma szerint a szintér fogalmával való foglalkozás valójában a kommunikáció közegével való foglalkozást jelenti. A kommunikáció közegével való foglalkozásnak az a célja, hogy láthatóvá váljon, hogyan befolyásolja ez a közeg a kommunikációt. A kommunikáció közegének hangsúlyozása a térfogalommal összefüggésben más tudományokban is igen gyakori, például a politikatudományban (Haajer 2004, Gastil 2008, Cornwall 2008, Gaventa 2008) és a területkutatásban vagy a területfejlesztésben. „A hazai szakirodalomban egyelőre azonban még nem érezhető a „kommunikatív fordulat” szele. Bár egyes tanulmányokban történik utalás arra, hogy a fennálló területi rend diszkurzív párbeszéd eredménye (Pfeil 2003: 201), de eddig csekély érdeklődés mutatkozott ezen aspektus behatóbb vizsgálatára” (Varró 2004: 73). A tér fogalmával részletesen is foglalkozó regionális tudományterületről származó írások, a kommunikációtudományhoz hasonlóan, a térrel kapcsolatos filozófiai és nyelvészeti előzményekre hívják fel a figyelmet (Faragó 2012, Nemes Nagy 2009)

A PTC szintér fogalmának megértésében elsődlegesen a kommunikációs közeg, azaz a kontextus fogalmának feltárása nyújt segítséget. A kontextus fogalma és szerepe a nyelvvel kapcsolatos tudományterületeken, elsősorban a szemantikai pragmatikában kapott különös figyelmet. A pragmatika kontextuális érdeklődésének előzménye pedig filozófiai írásokban, Wittgenstein és Austin munkáiban található meg. A 20. században a nyelv, mint eszköz pozitivista szemléletét a nyelv a priori értelmezése váltja fel. A paradigmaváltás lényegét

leginkább Wittgenstein szavai illusztrálják: „Nyelvem határai a világom határait jelentik (Wittgenstein 1989: 70), majd „Az esetek nagy részében – ha nem is minden esetben –, amikor a jelentés szót használjuk, a szót így magyarázzuk: egy szó jelentése – használata a nyelvben” (Wittgenstein 1998: 42). Wittgenstein és Austin közös kiindulópontja szerint bizonyos jelentések nem következtethetők ki pusztán a szintaktikai és a szemantikai szabályok, valamint a beszélők lexikális tudása mentén. Searle erre a hagyományra építve azt mondja, hogy a világ tényei a nyelvtől függetlenül léteznek, majd ezt az alapállítást Searle és Grice különböző irányban gondolja tovább. Míg Searle magyarázata alapján a további jelentések szabályok követéséből és felismeréséből származnak, addig Grice azt hangsúlyozza, hogy a jelentések nagyobb része nem a szabályok felismeréséből és követéséből következik, hanem valami másból. Grice relevancia-elmélete szerint a beszélő megnyilatkozásról megnyilatkozásra értékeli és felülbírálja a hallottakat. A jelentések valójában az emberi intenciótól függő jelentések. A település fogalma például – Searle nyelvhasználatával élve – intézményi tény, hiszen nem objektíven létező, hanem az ember nyelv által konstruált fogalma. Tehát nem csak nyelvtől független tények leírása, hanem tények konstruálása is folyik a nyelv által, ezeket a tényeket nevezi Searle performatívumoknak. Az intézményi tények konstruálásában azonban nem csak a nyelvnek van szerepe, hanem természetesen az adott közösségnek is, akik szabályok által legitimálják, vagyis elfogadják ezeket a konstrukciókat.²³ Egy település határainak az újragondolása és kijelölése valójában egy nyelvi szimbolizációra épülő konstrukció: a valóságban nehezen kijelölhetők azok a természetes határok, melyek egyértelművé tennék az új település határát, és a vitát éppen az élteti, hogy nem alakul ki kollektív elfogadás a határvonal konstrukcióját illetően. Ráadásul a konfliktus során a térstruktúra újrakonstruálásában a közösség tagjai egyenlőtlen feltételekkel vehetnek csak részt.

A PTC-ben a szintér az ágens kommunikációjának a helyét jelenti. Vagyis a kommunikáció mindig valahol történik, ezt a helyet nevezzük szintérnek. A szintér elemzésekor értelem szerűen az ágensek száma (személyes, csoportos, szervezeti kommunikáció), felkészültségeik, az ágensek integráltsága (például a célok és az értékek mentén), valamint a

²³ A nyelv éppen attól sajátos helyzetű az intézmények között, hogy más intézményi tényekkel ellentétben, létrejöttéhez nem szükséges más, önmagán túli intézményi tény. Más intézményi tények létrehozása a nyelvi szimbolizációra épül.

téri és az időbeli körülmények jelenthetik az elemzési szempontokat (Horányi 2007: 110).²⁴ A szintéren történő események pedig mindig az ágens értelmezése szerinti események is egyben.

²⁴ A társadalmi részvétel kapcsán külön kitérek a részvételi terek csoportosítási lehetőségeire.

2. A HELYI KORMÁNYZÁS KOMMUNIKATÍV MEGKÖZELÍTÉSE

2.1 A helyi nyilvánosság

A helyi kormányzásnak számos olyan dimenziója létezik, amelyről a szabályozás felől közelítve kevés információ deríthető ki (Pálné 2008: 84-85). Tipikusan ilyen dimenzió a kormányzás gyakorlata, a kormányzás ágenseinek a mindennapi tevékenysége, például a települési kommunikáció. A szereplők kommunikációja különböző szintereken zajlik, a képviselő-testületi ülésektől kezdve a telefonos ügyfélszolgálatig vagy a lakossági fórumokig. A lokális szinttel foglalkozó alkotmányjogi, közigazgatás-jogi vagy gazdasági témájú írások elsősorban a hivatal és a képviselő-testület működésének jogi és gazdasági természetét, előfeltételeit tartják szem előtt, és a helyi kormányzás működését a nagy társadalmi rendszereken belül, az állam, a gazdaság, a jog felől értelmezik. A helyi kormányzást - a kormányzás alsó szintjeként - jogi, gazdasági keretek által meghatározott tevékenységek körének tekintik. A helyi kormányzás vizsgálatának nem alakult ki egységes és koherens társadalomtudományi kerete. Például a helyi kormányzás sajátos szereplőinek, a civil-nonprofit szervezeteknek a kutatására is igaz ez az állítás (Glózer 2008, Gelei–Glózer 2011). Glózer szerint a civil-nonprofit kutatások csak a fogalomhasználat tekintetében vagy a megnevezés szintjén szólnak ugyanarról a jelenségről, azonban a kérdésfelvetésekből, a koncepciókból és az érvelésből kiderül, hogy a jelenségkör különböző alrendszereivel foglalkoznak.

Jelen dolgozat is csak egy kísérlet annak illusztrálására, hogy a közigazgatásban Magyarországon uralkodó jogias szemlélet mellett a társadalmi kommunikáció fogalomrendszere mentén is lehet beszélni a helyi kormányzásról. A kommunikatív megközelítéssel az elemzési területek kiterjedhetnek a kormányzati szintereken folyó mindennapi tevékenységekre, például a kommunikációs viszonyokra. Így ebben a részben a helyi kormányzás szintereiről, a szintereken résztvevő ágensekről, és a szinterek és ágensek viszonyát meghatározó intézményekről lesz szó, különös tekintettel a társadalmi részvétel intézményeire, melyek lehetőséget biztosítanak a felkészültségek megosztására. A fejezet végén röviden kitérek a részvételi formák szabályozási körülményeire is.

A problémamegoldásban résztvevő ágensek felől közelítve a helyi kormányzás leginkább egy sokszereplős közéleti színtérként írható le, ahol kommunikatív események és tevékenységek

zajlanak. A kommunikatív tevékenységekben az ágensek a felkészültségeikkel vesznek részt, vagyis a helyi kormányzás közéleti színterei a résztvevő ágensek és a felkészültségeik által erősen strukturált tér. Ezek a többletfelkészültségek –akár jogi típusú tudás, akár vélemény típusú preferencia – szükséges előfeltételei annak, hogy az ágensek a kormányzásban részt vegyenek. A helyi kormányzás kommunikatív állapota a színtereken lévő szereplők felkészültségéről, a felkészültségekből való részesedéséről szól, vagyis a helyi nyilvánosságot is jelenti. A települési nyilvánosság, a helyi kormányzás nyilvánossága a települési színtereken folyó kommunikáció mentén ragadható meg.

A résztvevő ágensek szempontjából a helyi kormányzás nyilvánossága²⁵ egy háromszöggel szemléltethető, melynek az alapján a képviselő-testület és a hivatal, az alappal szemközt csúcsban a lakosság található.

1. ábra: A helyi kormányzás nyilvánossága



A lakosság természetesen nem homogén csoport, hanem kisebb csoportokra bontható a

²⁵ A nyilvánosság működésének és szereplőinek, illetve a politikai kommunikációnak sokféle modellje létezik, azonban ezek bemutatására a szerző nem törekszik. Mazzoleni például a politika, a média és az állampolgárok egymásba metsző köreiként szemlélteti a nyilvánosság fogalmát: "a politika alanyai vagy intézményei, a politikai erők, a pártvezetők és a jelöltek egymással és az állampolgárokkal kommunikálnak és viszont, mégpedig egy mediális kontextusban." (Mazzoleni, 2002: 22.)

szereplők száma, felkészültsége és integráltsága alapján. Ennek megfelelően különböző típusú kollektív ágensek vannak jelen a lakosságon belül. Ugyanez megállapítható a hivatalról és a képviselő-testületről is, azzal a kitételrel, hogy létszámukat és összetételüket a településméret, a négyévente megismétlődő választások, valamint a munkahelyi szervezet struktúrája is befolyásolja. A képviselő-testülettel párhuzamosan a hivatal is lehet erősen megosztott. A szervezeti kommunikáció felől közelítve, tehát az önkormányzat felől nézve a hivatal és a képviselő testület kommunikációját az önkormányzat belső kommunikációjaként, míg a lakossággal kialakított és fenntartott kapcsolatokat az önkormányzat külső kommunikációjaként szokták emlegetni. (Jenei 2012: 6) A belső kommunikatív teret, azaz a belső nyilvánosságot tovább fragmentálja a képviselő testületen belüli, a képviselők és a bizottságok közötti kommunikáció, valamint a polgármester és a jegyző viszonya, illetve kommunikációjuk a szervezet többi szereplőjével. Az önkormányzat külső kommunikációja a hivatal és a lakosság között elsősorban az ügyfélbarátság fogalmával ragadható meg. A képviselő-testület és a lakosság kommunikációja a képviselet és a részvétel fogalmai mentén írhatók le, tehát az önkormányzat külső kommunikációjánál jóval tágabb keretek között értelmezhető. A participatív megközelítés alapján természetesen a lakosság csoportjai között is érdemes további síkokra bontva vizsgálni a közéleti kommunikáció jellegzetességeit. Mint minden modell, a fenti nyilvánosság-háromszög is meglehetősen leegyszerűsíti a helyi kormányzás, a helyi közösség nyilvánosságának a szerkezetét. A háromszög területe, vagyis a helyi nyilvánosság, a közletről szóló diskurzusok helye például sok kisebb színtérből adódik össze. A színtereken a három tipikusnak nevezhető kollektív ágens (hivatal, képviselő-testület, lakosság) különböző csoportjai, a csoportok különböző variációi vannak jelen. Az önkormányzás színtérének a vizsgálata arról is szól, hogy az önkormányzat – a meglévő jogi szabályozást figyelembe véve – hogyan tölti meg kommunikációval ezt a teret, mennyire teszi nyitottá, hozzáférhetővé, alkalmassá a közösségi vitára, a vélemények cseréjére. Milyen eszközökkel biztosítja a párbeszédet, azaz a társadalmi részvételt az adott településen? A részvétel legfontosabb előfeltétele ugyanis a szereplők közötti kommunikáció, a folyamatos információcsere és az együttműködés. A nyilvánosságot az önkormányzati jogszabályok számos ponton, konkrét szabályozási formákkal is elismerik, például a képviselő-testületi ülések nyilvánosságával, a rendeletek kihirdetési kötelezettségével, a közmeghallgatás intézményével. A helyi nyilvánosságnak azonban vannak korlátai. Szekfű (2001) például a hierarchikus viszonyból eredő dominanciára hívja fel a figyelmet. A nyilvánosság

megteremtése a helyi önkormányzat egyik kitüntetett figyelmet érdemlő feladata. Nem csak a helyi szervezeti és működési szabályzatok által, hanem a nyilvánosság számos más eszközével, például a települési honlapon vagy a helyi médián keresztül is lehetősége van behálózni a lakosság és az önkormányzat közötti tereket. A helyi nyilvánosság megteremtésének lehetséges formái például a lakossági fórumok vagy a helyi médiumok, igen változatos formákban vannak jelen a települések életében. Kommunikációs szempontból a különböző formák különböző hatékonysággal működnek. A helyi médiumok hatékonyságát, az általuk biztosított információt, valamint az információk iránti lakossági érdeklődést a rendszerváltozás óta több kutatás és felmérés is vizsgálta (Kabay–Marelyi – Dénes 2001, Buda – Sárközy 2001, Szoboszlai 2002, Terestyéni 2002), és a vizsgálatok eredményei igen változatos képet mutatnak a lakosság médiahasználatát illetően a településtípusok, a lakosság életkora valamint a kommunikációs eszköz szerint is. A helyi médiumok leginkább írásos, egyirányú és közvetetett kommunikációt tesznek lehetővé, míg a lakossági fórumok és az egyéb participációs formák a szóbeliségre, a kölcsönösségre és a közvetlenségre épülnek, azonban a részvétel megvalósulása ezekben a participációs formákban is igen különböző.

A helyi nyilvánosság minőségét, a többirányú kommunikáció létét és a közügyekben való részvételt a településtípus is befolyásolja (Hajnal 2001, Szoboszlai 2002, Kiss 2004, Józsa 2006, Kiss 2012), a település mérete például meghatározza a távolságot a képviselők és a választók között. Kisebb településeken általában több lehetőség adódik közvetlen beszélgetésekre, míg a nagyobb városokban a viszony inkább a helyi pártok, civil szervezetek égisze alatt, közvetetten valósul meg.” (Szoboszlai 2002: 36) A községi státuszú településeken az önkormányzati apparátus, a helyi képviselők és a lakosság napi kapcsolata is befolyással van a helyi kommunikációra (Kiss 2004: 42-48). Természetesen bizonyos elemek, mint például a képviselő-testületi ülések nyilvánossága vagy a nyilvános testületi ülések előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe történő betekintés joga településtípustól függetlenül érvényesülnek, de a közvetlennek nevezhető részvételi fórumok sajátos szabályozási módokat tesznek lehetővé. Az Ötv. viszonylag nagy szabadságot biztosít az önkormányzatoknak abban a kérdésben, hogy a törvény által felrajzolt kereteket hogyan töltik meg tartalommal, és mennyire vonják be a civil szervezeteket és az állampolgárokat az önkormányzati munkába, a döntéshozatalba.

Az Ötv.²⁶ az önkormányzatok feladatai között említi, hogy együtt kell működniük a helyi közösségekkel. A lakosság különböző csoportjai tanácskozási joggal vehetnek részt a képviselő-testületi és a bizottsági üléseken. Azonban a képviselő-testület határozza meg, hogy mely csoportnak jár ez a tanácskozási jog. A képviselő-testület előterjesztései és az ülések jegyzőkönyvei nyilvánosak. A képviselő-testületnek évente egyszer közmeghallgatást kell tartania, ahol az állampolgárok kérdéseket tehetnek fel és javaslatokat fogalmazhatnak meg. A képviselő-testület határozza meg azoknak a fórumoknak a formáit is, amelyek a lakosság közvetlen tájékoztatását, és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.²⁷

2.2 A helyi kormányzás ágensei

A helyi kormányzás ágensei közé sorolhatók a helyi igazgatásért felelős önkormányzat, azon belül a képviselő testület és a hivatal, a helyi lakosok, és a lakosság különböző típusú szerveződései, például pártok helyi szervezetei, civil kezdeményezések (egyesületek, szervezetek), üzleti szféra (helyi vállalkozások vezetői, potenciális befektetők), a média (eseménytől függően helyi, megyei és országos). A kormányzás magasabb szintjeit is érdemes megemlíteni, melybe nem csak a nemzeti szint, például a kormányhivatalok vagy a Parlament, hanem a nemzetközi szint is beletartozik (Bovaird–Löffler 2002). A helyi ügyekbe bevonni kívánt résztvevők elnevezése sokféle lehet, például állampolgárok, ügyfelek, érdekeltek, partnerek. (Dobos 2012: 71) Az állampolgár kifejezés azt sugallja, hogy az adózó jogi személyiséggel rendelkező lakosnak joga van beleszólnia a környezetét érintő kérdésekbe. Az ügyfél a lakosság és az önkormányzat közötti kapcsolatok szűkítését eredményezi azáltal, hogy a résztvevőre, mint a helyi szolgáltatások igénybe vevőjére tekint. Az érdekelt megnevezés azt a veszélyt hordozza magában, hogy kizárólag csak az ügyben vagy a döntésben közvetlenül érintettek kerülnek bele a folyamatba, és ennek következtében nem jön létre a valódi részvétel. A partner kifejezés tekinthető a leginkább semlegesnek és a legalkalmasabb arra, hogy a lakosság lehető legszélesebb csoportját

²⁶ Ötv. 8. § (5)

²⁷ Ötv. 18. § (2)

tartalmazza. (Dobos 2012: 71) A társadalmi részvétel szereplői az érintettség és az érdekeltség szempontjából csoportosíthatók, így beszélhetünk kulcsszereplőkről, elsődleges és másodlagos szereplőkről. (Pallai 2010: 19) A kulcsszereplők körébe azok tartoznak, akiknek a legnagyobb hatása lehet az ügy alakulására. A képviselő-testület tagjai szinte minden esetben ebbe a csoportba tartoznak, hiszen az esetek túlnyomó többségében ők hozzák meg a döntést. Az elsődleges szereplők körébe azok sorolhatók, akiket a leginkább érint a folyamat, a másodlagos szereplők a kevésbé érintettek közé tartozna, de mindenképp szükséges a bevonásuk mérlegelése. A kommunikáció participatív megközelítése alapján a résztvevők nem ügyfelek és hivatalnokok, vagy választópolgárok/képviseltek és képviselők, hanem problémamegoldó ágensek, akik különböző elvárások mentén bonyolódnak bele az intézményi keretek között zajló részvételi folyamatokba, hogy problémákat oldjanak meg, miközben a társas viszonyokra jellemző vonásokat, a bizalmat, az empátiát vagy az adekvát és egyenlő megszólalási feltételeket sem lehet figyelmen kívül hagyni.

Az ágensek kapcsolatainak, viszonyainak empirikus feldolgozására kevés példa akad a szakirodalomban. Csak feltételezések alapján állítható, hogy az együttműködés szempontjából kizárólag a helyi formális szervezetek, az üzleti szféra és a média viszonya tekinthető partnerinek, az önkormányzat és az egyéb ágensek, például a helyi lakosság különböző szerveződéseinek a viszonyára inkább az egyenlőtlenség és a hierarchikusság jellemző (Pálné 2008: 267). Az önkormányzat számára a helyi társadalom – éppen hierarchikus viszonyuk miatt – sok esetben csak célcsoportot, választópolgárt jelent, nem pedig partnert a részvételi folyamatokban, és a folyamatokon keresztül a helyi kormányzásban. A legtöbb településen az ügyfélbarátság csak szlogenként jelenik meg. Hajnal György (2004) kutatásai ugyan a központi közigazgatás személyzetére vonatkoznak, de a szerző megállapításai analógiával átvihetők az önkormányzati szereplőkre is. Hajnal szerint a közigazgatási szereplők legjellemzőbb tulajdonságai a hierarchikus és jogi gondolkodásmód, és a kockázatkerülés. Pálné szerint a hivatali munkát a politikusi arrogancia is befolyásolhatja, melynek következtében gyakran sérül a szakszerűség és akár a törvényesség is.

A kormányzásban való részvétel, a résztvevők köre mindig kettős meghatározottságú, az önkormányzati szervezet működése, a képviselők kezdeményező készsége és a lakosság részvételi kedve, motiváltsága is befolyással van rá. A továbbiakban a helyi kormányzás két

meghatározó ágensének, a hivatalnak és a képviselő-testületnek a kommunikációját jellemzem, majd a társadalmi részvétellel összefüggésben a települési kommunikációról, az önkormányzat és a lakosság kapcsolatáról lesz szó.

2.2.1 Az önkormányzati kommunikáció

Az önkormányzat, mint kollektív ágens egyik meghatározó vonása a hatékony önkormányzati kommunikáció. Az önkormányzat csak hatékony kommunikációval képes sikeresen működni a társadalmi kommunikáció különböző színterein, a társadalmi nyilvánosságban. Ahhoz, hogy az önkormányzat sikeresen megfeleljen a nyilvánosság felől érkező elvárásoknak, saját belső nyilvánosságára is figyelmet kell fordítania, kongruenssé kell tennie. Amíg nem kongruens az önkormányzat belső kommunikációja és működése, addig kifelé sem képes maradéktalanul megfelelni a nyilvánosság felől érkező elvárásoknak, például az ügyfélbarátságnak. Az önkormányzat belső kommunikációját, a hivatal és a képviselőtestület kapcsolatát, viszonyait számos tényező befolyásolja, például az önkormányzat általános gazdasági, szociális, kulturális, politikai helyzete és az önkormányzat környezete, vagy a szervezeten belüli sajátos viszonyok, például a jegyző és a polgármester viszonya. A társadalmi erőter településenként változhat, például a képviselő-testület pártpolitikai összetételének vagy a település gazdasági helyzetének megfelelően. A belső kommunikációt befolyásoló szervezeti felépítés azonban igen hasonló minden településen. A képviselő testület vezetője a polgármester. A hivatal irányítója, és az önkormányzati szervezet törvényes működésének az őre a jegyző. Az önkormányzati szervezeten belül a hivatalnokok végzik az adminisztratív feladatokat, döntéseket készítenek elő, és döntéseket hajtanak végre. A képviselők a döntések meghozataláért és a végrehajtási mód meghatározásáért felelnek elsősorban. A szervezeti működésen belül azonban a két csoport és a két vezető viszonya a fent leírtakhoz képest jóval bonyolultabb. A munkavégzés során képviselők és hivatalnokok szoros együttműködésre vannak utalva, még akkor is, ha gyakori közöttük a konfliktus. A politikai és szervezeti viszonyrendszer konfliktusai nem csak a mindennapi működésben, a feladatmegosztás és -elvégzés körül érhetők tetten, hanem a pozíciók körüli csatározásokban is, például a jegyző személye körül, vagy a bizottságok vezetése, a bizottságok tagságának a kialakítása, és az alpolgármester pozíciója körül. A hivatalnokok, illetve a jegyző és a választott képviselők közötti konfliktusok is igen gyakoriak, melyekben leginkább a jegyző

marad alul. Ennek egyik lehetséges oka, hogy a polgármester és a képviselők gyakran – a jegyzővel párhuzamosan – szeretnék kontroll alatt tartani a hivatalnokok munkáját.

A szakirodalomban elvétve található csak olyan írás, amely a hivatalok működését tárja fel, kevés az információ a helyi politikai-adminisztratív rendszer hatékonyságáról. De léteznek olyan modellek (Wilson–Game 1994: 270) amelyek megpróbálják szemléltetni az önkormányzatok belső világát. Az egyik ilyen modell a formális modell, mely a karosszék teorizálás tipikus példája (Józsa 2006: 32). A modell szerint a képviselők politizálnak, a hivatalnokok pedig tanácsokat adnak és végrehajtanak. Ennek a modellnek a gyengesége, hogy mellőzi a szervezetek komplexitásának megjelenítését és a szerepek egyoldalú bemutatásával a szervezeti szereplők közötti viszonyokat túlságosan leegyszerűsíti. Ezzel szemben a technokrata modell a hivatalnokok szaktekintélyét hangsúlyozza a képviselők laikus tudásával szemben. Az előző két modell hiányosságait igyekszik pótolni a harmadik, közös elit modell, amelyben a különbségek már nem a két szerepkör, hanem az egyéni felkészültségek függvénye, és az önkormányzati szervezet működését, a szervezet belső kommunikációját a két szervezeti egység tagjainak vitája, információcseréje határozza meg.

Az önkormányzat a helyi igazgatásért felelős formális intézmény, melynek minimum működési alapelveit az önkormányzati törvény írja elő úgy, hogy a képviselő testület belső munkamegosztásának részletes szabályai a képviselő testület által alakítható. Ennek a szabályozási megoldásnak számos konfliktus a következménye a képviselő-testületen belül, különös tekintettel a bizottságok összeállítása és munkamegosztása körül folyó vitákra, melyek az önkormányzati választások után a bizottságok felállításáig, és gyakran azt követően is korlátozzák a szakmai hatékonyságot. Ezeknek a vitáknak a politikai, hatalmi átítatottságát fokozza, hogy a bizottságok csak olyan hatáskörökkel rendelkezhetnek, amelyeket a képviselő-testület átruház rájuk, hiszen a törvény alapján az önkormányzati hatáskörök birtokosa a képviselő-testület. A testület azonban igen ritkán él a bizottsági munkában rejlő munkamegosztási és részvételi lehetőségekkel, így a bizottságok súlytalansága sok esetben csökkenti a döntési mechanizmusok hatékonyságát és színvonalát. Ennek egyik következménye, hogy a képviselő-testületi ülések túlterheltek, a rengeteg különböző típusú ügy miatt rendszeresen éjszakába nyúló több órás üléseken érdemben nincs idő lényeges kérdésekről hosszan beszélni, ráadásul az ügyek nagy része előkészítetlenül kerül a testület elé. A képviselő-testületek munkáját az is befolyásolja, hogy

sokszor csak formálisan, látszólag döntenek egy olyan kérdésben, amiben előzőleg már informális háttér megállapodás született az érintettek között. A működési mechanizmusok átalakítására, a szervezetformálásra kevés példa található, annak ellenére, hogy vannak jól működő európai minták, például Angliában a Bains Report hatására a hetvenes évektől menedzser testület koordinálja az önkormányzati döntéshozatalt (Wilson–Game 1994: 77).

Az önkormányzati szervezetben és a helyi politika világában is általában stabil kulcspozíció jellemző a polgármesterre, ennek egyik bizonyítéka a polgármesterek gyakori újraválasztása. A helyi politikában a képviselők és a polgármester újraválasztása jóval nagyobb arányban jellemző, mint az országos politikában (Bocz 2004). A 2010-es választások után a települések több mint kétharmadában maradt az előző polgármester (Zongor 2010), és még az 50 ezer lakos feletti településeken is több mint 50%-os arányban választották újra a régi polgármestert. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a választott képviselők és a polgármester valóban jó teljesítményt nyújtanak, több éves tevékenységük során tapasztalatuk, hozzáértésük növekszik. Ezt támasztja alá az „okleveles”²⁸ polgármesterek 2010-ben elért 80%-os sikere is. (Zongor 2010). A kisebb települések esetében azonban a gyakori újraválasztás azzal is magyarázható, hogy helyi szinten viszonylag szűk a merítési lehetőség, a rekrutációs bázis. A 2006-os önkormányzati választásokon a települések 18 százalékában, 2010-ben a települések 15 százalékában csak egyetlen polgármesterjelölt volt. Azonban 2006-ban a 10 000 fő feletti településeken csak kettő esetében (Maglód és Nagykálló) nem volt kihívója a polgármesterjelöltnek (Aczél 2006: 6).

Az önkormányzat mint kollektív ágens a társadalmi kommunikáció egyik résztvevőjeként tevékenykedik a különböző szintereken. Ezeknek a szintereknek a többségét maga az önkormányzat konstituálja, azaz hozza létre. A szinterek vizsgálatával az önkormányzatok nyilvános jelenléte, külső kommunikációja írható le. Az önkormányzatnak a belső nyilvánosság kialakítása mellett a külső kommunikációra is figyelmet kell fordítania, hogy működése a lakosság számára is átláthatóvá váljon.

Az önkormányzatnak nem csak elegendő hanem adekvát információt is kell szolgáltatnia. A kommunikáció tudatos szervezésének a hiánya növeli a távolságot az önkormányzat és a

²⁸ A Települési Önkormányzatok Szövetsége és Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara által közösen bonyolított Polgármester Akadémia 62 hallgatója közül a 2010-es választásokon 58-an mérettették meg magukat, 46-an sikerrel.

lakosság között, bizalmatlansághoz, rossz közhangulathoz és érdektelenséghez vezethet. Az információhiány következménye gyakran egy olyan spirál, melyben a szereplők téves következtetéseket generálnak vagy összeesküvés-elméleteket szőnek. (Jenei 2012: 16) Az önkormányzati külső kommunikáció célja tehát a tájékoztatás, a részvételi kedv növelése és a bizalomépítés.²⁹

Az önkormányzati szervezet elsődleges feladata, hogy kollektív ágensként, jogi intézményként rendeletet alkot, döntéseket, határozatokat hoz, vagyis jogalkotóként és jogalkalmazóként szabályokat konstituál és szabályokat tartat be. A hivatal bürokratikus modellje Max Weber nevéhez fűződik a társadalomtudományokban. Gazdaság és társadalom című munkájában részletesen kifejti a bürokratikus szervezet jellemzőit és a hivatalnokkal kapcsolatos jellemzőket és elvárásokat. Weber modellje szerint a hivatal legfontosabb jellemzői a személytelenség, a hierarchia, a speciális szakértelem és a szabályszerűség. Ezekhez alkalmazkodva a hivatalnokot – kielégítő bérezés és előmeneteli rendszer ellenében – a feltétlen engedelmesség, a megfelelő szakértelem, és a személyes értékek és érdekek mellőzése jellemzi. A weberi modellben szereplő szakértelem egyértelműen jogi szakértelmet jelent, vagyis a megfelelő jogszabályok alkalmazását a megfelelő helyzetben. Az önkormányzati tér többi szereplője leginkább spektátorként jellemezhető a jogi intézmény szempontjából. A hivatali szervezet működésére azonban más funkciók ellátása is jellemző. Egyrészt szolgáltató funkciókat lát el, másrészt politikai intézményként a helyi közösség stratégiai döntéseinek meghozataláért is felelős. A szolgáltató funkcióknak az ellátása jelenti az önkormányzat hatékonyságát és eredményességét. Az ügyfélbarátság mint társadalmi elvárás tehát nem csak jogi, hanem számos egyéb felkészültséget is igényel a hivatal dolgozói részéről.

A hivatal a lakossági ügyintézés színtere, ahol a lakosság és a hivatalok között tranzakciók folynak, melyek során információkérés és információátadás történik (Buda 2001: 9). Az állampolgár és a hivatalnokok közötti találkozások száma évente több millióra tehető (Pálné 2008: 253). Ezeknek a tranzakcióknak a sikeressége, az ideális ügyfélbarát hivatal kialakítása számos feltételhez kötött. A feltételek két nagyobb csoportba sorolhatók (Buda 2001). Az egyik csoportban a belső, szervezeti megoldásmódok, a másik csoportban az ügyfélbarát kommunikáció lélektani akadályai és eszközei találhatók. Az ügyfélbarát hivatal szervezeti

²⁹ Az önkormányzati kríziskommunikáció kutatásával foglalkozik részletesebben Kriskó 2012.

feltételeit azok a működési paraméterek jelentik, amelyek befolyásolják a lakosság és a hivatalnok találkozásait. Ebbe a csoportba tartoznak az ügyfélfogadással kapcsolatos szervezeti munkafeltételek, például az ésszerűen kialakított ügyfélfogadási időkeret vagy a hivatalnok tájékozottságát és tájékoztatási képességét szolgáló, megfelelően kialakított belső információs rendszer. Az ügyfélbarát kommunikáció ügyrendi feltételei is a szervezet belső szabályozottságából származnak. Az ügyintézők mozgásterének tisztázása, vagy a nem személyes kommunikációs módok (például hirdetések, Internet, e-mail, telefonos kapcsolat) időszakos revíziója is tipikusan belső szervezeti feladatnak tekinthető. A szervezeti kereteken túl az ügyintéző, a hivatalnok és az ügyfél kommunikációs készségei is behatárolják az ügyfélbarát kommunikáció megvalósulási lehetőségét. Bizonyos készségek – például a feltétel nélküli pozitív elfogadás, a hitelesség vagy az empátia – hiánya akadályozhatja az ügyfél és a hivatalnok közötti kommunikációt. A fenti feltételeknek a kialakítása, a hivatal és a lakosság kapcsolatának minőségi alakulása elsősorban szervezetfejlesztési kérdés, melyben a hivatal működésén és az egyéni felkészültségeken túl a kommunikációs kompetenciák fejlesztésének igen nagy szerepe van. Az ügyfélbarátság megvalósításának számos olyan innovatív európai modellje van, (Jenei 2012 18) amely bevezetésre vár vagy éppen most zajlik meghonosítása a magyar igazgatási rendszerben. A külföldi mintáknak megfelelően az új magyar közigazgatás fejlesztési program is hangsúlyozza a proaktív, részvételi kommunikációt. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12. 0 „kiemeli azon értékek fontosságát, amelyeknek motiválniuk kell a közszoigákát, indokolja a közigazgatási munka szükségességét, és újra összeköttetést teremti az állam és állampolgárai között.”³⁰

2.2.2 A kormányzás ágenseinek problémamegoldó felkészültsége

A helyi kormányzás tehát egy sokszereplős közéleti színtér, ahol kommunikatív események és tevékenységek zajlanak. A kommunikatív események és tevékenységek konstitúciójában az ágensek a felkészültségeikkel vesznek részt, vagyis a helyi kormányzás közéleti színterei a résztvevő ágensek és a felkészültségeik által van strukturálva. Ennek megfelelően a helyi kormányzás kommunikatív állapota, a helyi nyilvánosság a színtereken lévő szereplők felkészültségét, a felkészültségekből való részesedést jelenti. Ezek a felkészültségek a szükséges előfeltételei a kormányzásban való participációnak. A lehetséges felkészültségek

³⁰ p 70

tára leginkább a közigazgatási modellek számbavétele alapján térképezhető fel. A szereplők tényleges felkészültségeiről, a modellek adaptáltságáról az önkormányzati gyakorlat (például a részvételi folyamat) aprólékos elemzéséből nyerhető információ.

A kormányzási és az adminisztratív tevékenységet, vagyis a közigazgatás működését különböző típusú – szociológiai, közgazdaságtani és politológiai – modellek szemléltetik. Ezeknek a paradigmaticus gondolkodásmódoknak az egyik sajátossága, hogy koherens zárt rendszert alkotnak, ugyanakkor egymástól nem határolhatók el élesen. A kormányzással kapcsolatos értelmezések és elvárások párhuzamosan vannak jelen, éppen ezért mozaikszerűen, egymással keveredve csapódnak le a szereplők kormányzási praxisában, részvételi, problémamegoldó stratégiáiban.

A 20. századi közigazgatási modellek a bürokratikus szervezet weberi modelljéhez viszonyítva határozhatók meg. A Weber nevéhez fűződő klasszikus, tradicionális-bürokratikus modell szerint a közigazgatás bürokratikus, hierarchikus szervezetként működik (Weber 1987: 225-232), melynek legjellemzőbb jegyei a hierarchián túl, hogy személytelen, szabályozott és szakértelemmel bír. Központi eleme a kormányzat közjogi legitimitása. Ebben a modellben a közigazgatás - az igazságszolgáltatáshoz hasonlóan - erősen a joghoz kötődik azáltal, hogy funkciója a törvények előkészítése és végrehajtása. A kormányzati tevékenység címzettje az állampolgár. Az 1990-es években megjelenő New Public Management (a továbbiakban NPM) a Weber által leírt szigorú és merev struktúra helyett, a szervezet működését megreformáló technikákról szól. Az új irányzat kiindulópontja szerint a közszférában és a magánszektorban hasonló szervezeti problémák vannak, ezért a problémák megoldása is hasonló módokat igényel, a vállalatirányítási technikák mintaként szolgálhatnak a közigazgatási szervezetek működése számára. A közigazgatási szervezeteknek a napi feladatok apró részletei helyett a szervezésre és az irányításra kell koncentrálnia. Az NPM modellhez hasonlóan a governance szemlélet is jelentős hatást gyakorolt az európai országok közigazgatási rendszerére. A két szemléletben közös az a törekvés, hogy mindkettő a hagyományos bürokratikus modellt továbbfejlesztve, annak alternatíváját kínálja. Különbözőségük a megvalósításhoz kínált eltérő eszközökkel szemléltethető. Igen leegyszerűsítve az NPM a piaci, a governance a hálózati kontroll jelentőségét, a civil társadalom helyzetbe hozását hangsúlyozza a közigazgatási gyakorlatban (Gajduschek 2009: 59). A két modellel kapcsolatos közigazgatástudományi írások érdekessége, hogy nem egységesek a governance és az NPM viszonyának

megítélésében, pontosabban abban, hogy ellenreakciója vagy folytatása-e egyik a másiknak. A kormányzás, a governance kifejezés arra a megváltozott helyzetre utal, amikor a közpolitikai döntéseket már nem egyedül az állam, hanem közpolitikai networkök/hálózatok keretében több szereplő együtt hozza meg.³¹ A múlt század kilencvenes éveiben vált divatos fogalommá, különböző tudományterületekkel összefüggésben többféle értelmezést tesz lehetővé. A politikatudományban az érdekcsoportok nyomásgyakorló hatásával összefüggésben van tárgyalva, míg a szervezet- és vezetéstudományban például a részvétel alapú szervezetfejlesztéssel kapcsolódik össze. Éppen ezért a governance fogalommal foglalkozó nemzetközi szakirodalomból nem olvasható ki egységes definíció jelentését illetően, így a magyar nyelvű elemzésekben bizonytalanság tapasztalható abban is, hogy az angol megfelelő magyarra fordítása korlátozza-e a governance kifejezés jelentését,³² ezért is használja a legtöbb szerző az angol kifejezéseket (Gajduschek 2009, Pálné 2008). A szerteágazó jelentésárnyalatok közös pontja talán az, hogy a döntéshozatal egy többszereplős térben zajlik, ahol a szereplők közötti hierarchiában a kormányzat domináns szerepe már kevésbé jellemző, a hangsúly sokkal inkább a szereplők közötti interakcióra helyeződik át. A governance modell alapján a kormányzás ideáltipikusan három alapelv, a partnerség, a participáció és a hatékonyság elvei mentén szerveződik. Az önkormányzatiság governance szemlélete az önkormányzatokkal szemben megfogalmazódó elvárás, mely szerint a kormányzásnak a helyi közösség igényeihez és érdekeihez kell igazodni. A governance modell a kormányzati működés egyik alternatíváját jelenti, és gondolkodásmódja szerint összességében abban lép túl a weberi klasszikus, közjogias szemléletű modellen, hogy nem csak a kormányzat, hanem a kormányzás módja is legitim, mivel a kormányzásban a közösség tagjai is részt vesznek. Így megváltozik az állampolgárok szerepe: címzettekől a politikai tér cselekvőivé vagy a közpolitikai cselekvések alanyaivá válnak. (Frivaldszky 2012: 54) A kommunikációs szempontból korábban tranzaktívnek tekinthető klasszikus weberi modellt a reformirányzatok interaktív szemlélete váltotta fel. Az állampolgárok tehát új szerepben jelennek meg, a szerepek legitimálása pedig a részvételi folyamatok által történik. A NPM teória eredményeképpen a közigazgatás szolgáltatás jellege

³¹ A network kifejezés a döntéshozatal strukturálatlan, többszereplőssé válására utal metaforikus értelemben.

³² „... gyakran fogom a network, a policy network, valamint a governance kifejezést, vagyis az angol terminológiát használni, gyakran magyar ragokkal kiegészítve. Bár ez az eljárás vitatható, mégsem vállalkoznék arra, hogy a megfelelő magyar kifejezéseket magam határozzam meg.” (Gajduschek 2009: 77)

és a szolgáltatás hatékonysága központi kérdéssé vált.³³ A három működési modell, tehát a weberi jogi szemléletű, az NPM piaci alapú, és a governance társadalmi részvételt támogató szemlélete gyakran összemosódik a gyakorlatban, és a különböző megoldási stratégiák problémákat, konfliktusokat eredményeznek. Az általam vizsgált folyamatban kifejezetten kaotikusan vannak jelen, miközben a modellek által preferált funkciók egyikének sem sikerül tökéletesen megfelelni. A hierarchikus, önkormányzati irányítás kijátszható, miközben a társadalmi részvétel több ponton sérül, és még az ügyfélbarátság elve is gyakran csak üres szlogenként van jelen.

2.3 A képviselő, és a részvétel színterei

A társadalmi részvétel szempontjából a helyi kormányzás azzal jellemezhető leginkább, hogy az önkormányzat, a helyi politikai vezetés mennyire teszi lehetővé a többi szereplő számára a közreműködést a helyi ügyek intézésében, (Józsa 2006: 42) mennyire nyitja meg azokat a tereket, amelyek alkalmasak a részvétel biztosítására. A nyitott terek kialakulásához nem csak az önkormányzat nyilvános kommunikációjára, hanem résztvevők aktivitására is szükség van. A képviselő és a részvétel problematikusságát az Európai Unió Bizottságának White Paper dokumentuma pontosan érzékelteti: „Napjainkban a politikai vezetők mindenütt Európában egy valódi ellentmondással szembesülnek. Egyrészt az európaiak azt akarják, hogy megoldást találjanak a társadalom legfontosabb problémáira. Másrészt azonban az emberek egyre inkább bizalmatlanok az intézményekkel és a politikával szemben, vagy csak egyszerűen közömbösek.”³⁴ A helyi kormányzás szereplőinek alapvető feladata tehát a kommunikációs zavarok és a bizalmatlanság feloldása az önkormányzat és az állampolgárok között az elegendő és adekvát információ biztosításával, melyek következtében az állampolgároknak hatékony részvételre és ellenőrzésre is lehetőségük van. Burns, Hambleton és Hoggett színházi analógiával érzékelteti a részvételi lehetőségek variációit, és a résztvevők közötti viszonyokat. Az előadás forgatókönyvének a megírásában a nézők nem

³³ Ennek egyik eszköze és módszere például a disszertáció megírásának időpontjában Magyarországon is kialakulóban lévő egyablakos ügyintézés, dán minta alapján. További eszközök: a „Szolgáltatás az Első” mozgalom, Legjobb Érték, Polgárok Tanácsa, közösségi fórumok, konszenzuskonferencia, vagy az önkormányzati szociológiai vizsgálatok (Frivaldszky 2012: 82, Józsa 2006: 143-162)

³⁴ Commission of the European Communities, A White Paper 3. Idézi Józsa 2006: 43

vesznek részt, de létezik olyan interaktív előadás, amely során a színészek felkínálják a nézőknek a részvételt. Ha a nézők túlságosan bele akarnak szólni a forgatókönyv alakulásába, akkor a színészek korlátozzák a nézők részvételét, vagy kizárják őket. Az előadás alakulásának befolyásolása, vagyis a forgatókönyvbe való beleszólás csak akkor valósulhat meg, ha a színészek nyitottak a közönség érdeklődésére. Ennek analógiájára a helyi kormányzás eseményeinek forgatókönyve is két irányból meghatározott. Egyfelől a politikusok, a képviselők törekvései szükségesek ahhoz, hogy az állampolgárok a színpalak mögé láthassanak, másfelől, ha a terek valóban nyitottak, állampolgári aktivitásra is szükség van az események alakításában való részvételhez. A részvételtől való távolmaradásnak számos szervezeti oka lehet, például információhiány, az önkormányzat hallgatása közérdeklődésre számot tartó esetekben elidegenítő, hivatalos nyelvezet használata az eljárások és a döntések ismertetése során, a lakossági fórumok rosszul értelmezett tájékoztató jellege, melyeken nem alakul ki valódi interakció, (Józsa 2006: 46) vagy a terek lehatárolása más eszközökkel. A döntéshozatali terek tehát különböző módon befolyásolják a társadalmi részvételt, a folyamatok során kialakuló kommunikációs technikákat és a problémamegoldást. A döntéshozatali színterek egy lehetséges csoportosítása szerint (Gaventa 2008: 35) lehet beszélni zárt, nyitott és kikényszerített térről. Vagyis a terek között karakterisztikus különbséget eredményez, hogy kinek a kezdeményezésére és milyen céllal jön létre. A helyi kormányzásban például számos olyan színtér található, amely a döntéshozatal szempontjából zártnak, lehatároltnak tekinthető. Ennek tipikus példája a képviselő-testületi zárt ülés, ahol a választott képviselők egy csoportja, a nyilvánosság szándékos kizárásával hozza meg döntéseit. Ezeken a tereken csak a döntéshozó által meghívottak vehetnek részt korlátozott beleszólási joggal. A nyitott terek jellemzője, hogy elvileg bárki részt vehet, és a részvétel különböző formái is megvalósulhatnak, például konzultáció, tájékoztató vagy akár átruházott döntéshozatal. A kikényszerített terek jellemzője, hogy alulról jövő kezdeményezések, állampolgári aktivitás, például lakossági kezdeményezés eredményeképpen jönnek létre. Az ilyen típusú terek provokálását általában a „döntéshozó és közege közötti bizalomhiány” eredményezi. (Pallai 2010: 23) A döntéshozó szempontjából érdemes ezeket a provokációkat megelőzni az állampolgárok és az önkormányzat közötti kapcsolatok folyamatos monitorozásával, az állampolgári igények megismerésével. Az állampolgárok gyakran távolinak, megbízhatatlannak, korruptnak, felelőtlennek címkézik az önkormányzatot. (Gaventa 2008: 26) A társadalmi részvétel

színterek szerinti értelmezése a résztvevők közötti távolságok csökkentéséről és az üres terek interakciókkal való behálózásáról szól.

A helyi kormányzás – egy lehetséges értelmezése szerint – a helyi közösségek öngazgatását jelenti, így ebben az értelmezésben a döntéshozatali folyamatokban megnyilvánuló – új kormányzási módról van szó, melynek során a hagyományos, közhatalmi kormányzás pozícióinak megrendülésével (Pálné 2008: 100) az állam, illetve a helyi hatalom elveszíti monopolhelyzetét, hierarchikus, hatalmi pozícióját a kormányzati, közösségi döntések meghozatalában, és a döntéshozatali folyamatokba más szereplők is bekerülnek. A helyi kormányzás olyan intézmény, melynek lényege – a társadalmi kommunikáció felől tekintve – a helyi szereplők kommunikáció által való részvétele a helyi kormányzásban. A kommunikáció participatív megközelítése alapján a helyi kormányzás egy sokszereplős, állandóan változó tér, ahol a szereplők egymásra, egymás felkészültségeire vannak utalva a közösséget érintő problémák megoldásában, a céljaik elérésében, a döntések meghozatalában. Ennek megfelelően hatékony kormányzás csak a helyi társadalom bevonódásával, részvételével valósulhat meg. A helyi kormányzással kapcsolatban továbbra már nem az a kérdés, hogy kinél van a hatalom, vagy ki kormányoz (Dahl: 1961), hanem hogy kik és hogyan, milyen keretek között vesznek részt a döntések meghozatalában. Ebben a megközelítésben már nem bizonyos érdekkörök hatalom átruházásáról vagy birtoklásáról van szó, hanem egy megváltozott viszonyrendszerrel a helyi társadalom tagjai között. A társadalmi részvétel, a participáció a helyi kormányzás kulcselemének tekinthető – demokratikus és fejlesztési/fejlődési lehetőségek szempontjából egyaránt. (Gaventa 2008: 25) Az önkormányzásnak éppen az a lényege, hogy a társadalmi részvétel által a kormányzás szereplői túllépnek az önkormányzat által szimbolizált szervezeti szintén, (Pálné 2008: 60) a tradicionális szervezeti keretek „kinyílnak”, „kitágulnak” (Cornwall 2008: 77) a döntéshozatali-folyamatokba való lakossági bevonódás érdekében. Metaforikus értelemben olyan új helyek születnek, amelyek korábban nem léteztek, vagy léteztek, de csak igen korlátozott lehetőségeket biztosítottak a bevonódásra, esetleg teljesen ki is zárták a részvétel lehetőségét. Ebben a kitágult térben az önkormányzaton túl más szereplők is megjelennek, például civil szervezetek, gazdasági szereplők, helyi lakosok. A társadalmi részvétel jelenthet például konzultációt, meghallgatást, informálást vagy aktív bevonódást is, melyek a szereplők interakciója szempontjából igen különbözőek, ezeknek a különbségeknek a leírása található a disszertáció harmadik részében.

A társadalmi részvétellel kapcsolatban az egyik leggyakrabban hivatkozott szerző Sherry Arnstein (Arnstein 1969: 216-224) aki tipológiájában a társadalmi részvétel nyolc fokozatát határozza meg. Arnstein tipológiája elsősorban az állampolgárok kormányzati programban való részvételi lehetőségeit és a lehetőségek hierarchikus viszonyát mutatja be, melyben a társadalmi részvétel a lakosság és a lakosság életét erősen befolyásoló intézmények közelség-távolság dimenziójában is értelmezhető. A lehetőségek megvalósulási szintjét az adott ország történelmi hagyományai és politikai kultúrája is minden esetben befolyásolja. Minél közelebb vannak egymáshoz az érintettek és azok az intézmények, amelyek az életüket befolyásolják, annál sűrűbben szövődtek azok a színterek, amelyeken a kormányzás zajlik. Vagyis ebben az elméletben is meghatározó a tér metaforája.

ÁLLAMPOLGÁRI KONTROLL

DELEGÁLT HATALOM

PARTNERSÉG

KÖZELEDÉS

KONZULTÁCIÓ

INFORMÁCIÓ

TERÁPIA

MANIPULÁCIÓ

Az alsó két lépcsőfok, a manipuláció és a terápia nem tekinthető részvételnek. A kormányzás intézményei és az állampolgárok között nagyon nagy a távolság, a köztük lévő szakadékban a részvétel biztosítása helyett a hatalom, az általa javasolt tervek elfogadtatása érdekében, különböző módszerekkel befolyásolja a passzív állampolgárokat. A következő három lépcsőfok – az informálás, a konzultálás és a közeledés – már a szereplők részleges részvételéről szól. Nagy távolságok és szakadék helyett egy olyan aréna látható, amelyben megjelenik a kapcsolatok építésének a szándéka. Annak ellenére, hogy az informálás a részvétel biztosításának első legfontosabb lépése, visszacsatolásról, kétoldalú interakcióról még nincs szó, hiszen az informálás általában egyoldalú eseményt jelent. A konzultálás, mely jelenthet például attitűdvizsgálatokat vagy közvélemény-kutatásokat is, szintén fontos lépés a részvétel megvalósulásában, azonban Arnstein szerint ez is csak egy „látszat rituálé”. A

közeledés során az állampolgároknak lehetőségük van a döntések előkészítési folyamataiban az előzetes véleményezésre, tehát tanácsot adhatnak, terveket nyújthatnak be. A döntés joga azonban továbbra is a hatalom kezében van, a forгатókönyvek elkészítése és a döntéshozatal továbbra is a (helyi) hatalom privilégiuma. A felső három lépcsőfok – a partnerség, a delegált hatalom és az állampolgári ellenőrzés – a korábbi lehetőségekhez képest nagyobb fokú együttműködést, valódi részvételt és az egyenlő jogok érvényre kerülését jelenti. A partnerségben vegyes bizottságok felállításával, közös döntési folyamatok során a hatalom birtokosai és az állampolgárok közötti hatalommegosztás jellemző. A delegált hatalom lényege, hogy a döntést meghozó bizottságokban az állampolgárok – delegált tagjaik révén – többségben vannak, és a közösség felelősségre vonási joggal is rendelkezik. Az állampolgári ellenőrzés megvalósulása során nem csak a program tervezése és megvalósítása múlik az állampolgárokon, hanem tényleges ellenőrzési joggal is rendelkeznek a résztvevők. Az intézmények és az állampolgárok között egyre kisebb a távolság.

A részvételi módok megvalósulása, az intézmények és az állampolgárok közötti távolság mértéke a történelmi és a kulturális dimenziók függvénye is. Az intézmények és az állampolgárok közötti aréna jellemzőit a helyi kormányzás szereplőinek horizontális viszonyai is befolyásolják, például az állampolgár és szűkebb környezete, vagy a szomszédsági kapcsolatok, kisebb közösségek közötti viszonyok, vagy az állampolgárok magasabb szintű szerveződése közötti viszonyok, melyek a közös tudások, a tudásmegosztás által erősebb érdekérvényesítést tesznek lehetővé az egyéni érdekérvényesítéshez képest. Így a társadalmi részvételnek megszámlálhatatlan formája, típusa létezhet. Chanan szerint (1999: 15) a szélesebb nyilvánosság számára gyakran láthatatlan egyéni és kollektív aktivitások mindegyike hozzájárul a település, a közösség működéséhez. Ilyen aktivitások például a családi, baráti körben közösségi ügyekről folyó beszélgetések. Az állampolgárok részt vehetnek különböző közvélemény kutatások, felmérések megválaszolásában is, melyek alkalmasak arra, hogy közvetett módon felszínre kerüljön a véleményük a környezetükkel kapcsolatban. Az egyéni részvételi módok tipikus formája, melyben a közvetlen, családi befolyásnak is igen nagy szerepe van, a helyi választásokon és a szavazásokon való részvétel. A közösség tagjai az egyéni részvételen túl különböző csoportok vagy szervezetek, kollektív ágensek tagjaként, is tevékenykednek. Önkéntes munkát végeznek, részt vesznek helyi kezdeményezésekben. Chanan szerint a közösségi szerveződések állapota három szinten

jellemezhető. A gyenge szerveződési szint azt jelenti, hogy kevés a nyilvánosság számára is láthatóan tevékenykedő, nyilvánosan kommunikáló csoport, a lakosság nem ismeri tevékenységüket. A közepes szerveződési szint azt jelenti, hogy a meglévő csoportok létezése és működése a lakosság szélesebb körében ismert, azonban a lakosság nagyobb része nem vesz részt a munkában, éppen ezért a közösségi vélemények sincsenek megfelelően becsatornázva. Csak a legfontosabb kérdéseket lehet ebben a körben kezelni. A lakosság széles körében elterjedt csoportosulások már több kérdés megtárgyalására is alkalmasak. A közösség szinte minden tagja valamilyen csoport tagja, éppen ezért a szervezésben, a részvételben való hatékonyság is magasabb a megszerzett tudások és tapasztalatok által. A helyi önkormányzat és a lakosság között érdemi párbeszéd zajlik, a lakossági fórumokon valódi információcsere zajlik. (Chanan 1999: 16)

A társadalmi részvétel hagyományos eszközei és technikái az önkormányzat működéséhez kötődő, már bevált, kötelező részvételi módok. A választás az egyik legfontosabb – törvény által előírt – részvételi forma, mely a közügyek befolyásolásának alapvető intézménye. Igaz, hogy a választások következtében – a képviseleti demokrácia játékszabályainak megfelelően – a részvételi jogok egy részét a választott képviselők gyakorolják, és ezzel bizonyos mértékig korlátozódik az állampolgári részvétel. A képviselő- és a polgármester-választások közötti időszakban a népszavazás, a helyi népszavazás és a népi kezdeményezés intézménye nyújt lehetőséget az állampolgárok véleménynyilvánítására, illetve több más jogintézmény is biztosítja az állampolgári részvételt, ilyen például a tanácskozási jog, a közmeghallgatás, a falugyűlés, a lakossági fórum vagy a részönkormányzati, képviselő testületi és bizottsági ülések elvi nyilvánossága is. Van, aki úgy ítéli meg (Dobos 2012: 68), hogy a hagyományos részvételi formák nem nevezhetők hatékonynak a részvétel szempontjából. Leginkább azért alkalmatlanok a valódi részvételre, mert a döntési folyamatok utolsó fázisában bevonódó résztvevőknek általában már nincs esélyük érdemben befolyásolni a döntést, például nincs idő szakértő bevonására. Ráadásul ezeknek a fórumoknak a szerkezete nem kedvez az érdemi viták kialakulásának, melyektől a résztvevők konszenzusos döntése remélhető. A modern technikák (például rendezvények, konferenciák, kérdőívek, internetes tájékoztatás, online fórumok, helyi média, civil egyeztető fórumok, közvélemény kutatások és elégedettség mérések) a helyi szereplők együttműködésére és bevonására alkalmas nyitott közösségi tereken figyelhetők meg. A részvételi folyamatok során a hagyományos és a modern technikák gyakran egyszerre vannak jelen, és felerősítik a részvétel hatékonyságát. A

képviselő, a helyi demokrácia fejlesztésére, a helyi kormányzás intézményei és a lakosság közötti távolság csökkentésére számtalan európai és amerikai kezdeményezés és törekvés szolgált mintát. Például a kilencvenes évek óta a brit önkormányzatok a részvételi formák igen széles körét alkalmazzák véleményezési eljárások, panasz eljárások, szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettségi vizsgálatok, polgárok tanácsa intézménye, fókuszcsoportok, területi, szomszédsági fórumok, interaktív honlap, közmeghallgatás, referendum formájában. (Józsa 2006: 45) Ezek a formák vagy törekvések valójában a partnerség, a közösségépítés, a deliberáció, a delegált hatalom és az ellenőrzés/kontroll fogalmai mentén jellemezhetők.

Arnstein modelljét az önkormányzás szintjén értelmezve elmondható, hogy az első két fokon a részvétel teljes vagy részleges hiánya jellemző. Ezeken a szinteken az önkormányzati kommunikációs stratégiára az információ manipulálása, az egyoldalú és szűkre szabott tájékoztatás jellemző. Az önkormányzat a tájékoztatás és az informálás látszatát igyekszik fenntartani. A hivatal a testületi előterjesztéseket, határozatokat szó szerint, közérthetővé tétel nélkül hozza nyilvánosságra. A hivatalos nyelvhasználat és az információhiány miatt az állampolgárok aszimmetrikus, alárendelt viszonyba kerülnek az önkormányzattal, a hivatallal szemben. A hivatali nyelvezet, az ügyirat- és határozatszámok értelmezhetetlensége miatt az állampolgárok motivátlansága figyelhető meg, a részvételi kedv közömbösségbe, kiábrándultságba megy át. A modell következő lépcsőfokain már valódi részvételi formák találhatók, melyeket kommunikációs szempontból igen változatos paraméterek jellemeznek. Az információs szolgáltatás már nem a tájékoztatás látszatának a fenntartására, hanem a lakosság valódi bevonására összpontosít, adekvát, minőségi információk eljuttatásával és különböző újítások, jó gyakorlatok bevezetésével. A konzultációnak is számtalan időszakos és állandósult formája létezik, például fejlesztési kérdések megvitatása vagy tanácsadó bizottságok felállítása. (Józsa 2006: 54) A partnerség és a delegált hatalom lényege, hogy az önkormányzatok egyre több lehetőséget biztosítanak az állampolgári döntéshozatalhoz. A létra legfelső fokán található az állampolgári kontroll, melynek a megvalósulásához az önkormányzat nyitottságára, rendkívül sokszínű stratégiai beállítódására, valamint a szereplők részéről kölcsönös bizalom kialakítására van szükség. Az állampolgári kontroll lényege az intézményi működés elszámoltathatóságának, átláthatóságának a megteremtése, és az intézmények és az állampolgárok közötti bizalom növelése.

A részvételi intézmények Arnstein óta létező, és több transzformációt megélt tipizációja nem feltétlenül jelent erősort, hiszen a részvételi intézmények sikeressége kontextusfüggő. A tájékoztatástól kezdve az átruházott döntésig a siker mindig az adott helyzeten és körülményeken múlik. A továbbiakban ezeknek a helyzeteknek és körülményeknek a mérlegelési lehetőségeiről lesz szó.

2.3.1 A társadalmi részvétel haszna és kockázatai

A társadalmi részvétel mellett legalább annyi érvet lehet felsorolni, mint a társadalmi részvétellel szemben. Az érvek csoportosításának lehetséges szervezőelve az előnyöknek és a kockázatoknak a mérlegelése. A részvétel mellett szóló egyik legfontosabb érv, hogy a társadalmi részvétel a helyi közösség szerveződésével egyenértékű. A közös gondolkodás, a beszélgetés és a vita közösségteremtő erővel bír. A részvételi technikák alkalmazása elősegíti a helyi lakosság közötti interakciók fejlődését, melynek következtében erősödhet a bizalom és javulhat az emberek problémamegoldó képessége. (Reisinger 2010: 63) A társadalmi részvétel és a kormányzás intézményeinek az empirikus vizsgálata Robert Putnam, amerikai kutató nevéhez fűződik. Putnam régiókutatóként több éven át elégedettségi méréseket folytatott Olaszország hat régiójának lakossága körében, a stabil kormányzat, az informatikai felszereltség, a régiók által nyújtott szolgáltatások, és az önkormányzati rendszer lakosság általi megítélésének összefüggéseit kutatva. A méréseket két évenként megismételve, a kutatás eredményeit 1993-ban publikálta. A regionális intézményrendszer empirikus kutatása során arra a következtetésre jutott, hogy az aktív civil társadalom hatására a kormányzás is hatékonyabban működik. A kutatásaiba bevont olasz régiók közül elsősorban azok a régiók működtek sikeresen, amelyeknek munkájában történelmi hagyományokra épülő, aktív civil szerveződések működtek közre (Putnam et al, 1993). Putnam tehát a hagyományos közjogi és közigazgatási tényezők mellett a társadalmi-kulturális tényezőkre is felhívta a figyelmet. Bent Flyvbjerg Aalborg tanulmánya is megerősíti Putnam megállapítását, mely szerint az intézmények működésének a hatékonyságát, a modern demokratikus formák alkalmazását alapvetően a társadalmi kontextus és a történelmi-kulturális hagyományok

határozzák meg.³⁵ Flyvbjerg szerint az olaszországi és a dániai esetek azt bizonyítják, hogy a problémák nagy része nem jogi természetű. A demokratikus változások lehetőségét gyakran a már megszokott kulturális, társadalmi és politikai hagyományok alakítják. Ez nem azt jelenti, hogy az intézmények reformja nem változtatja meg a politikai gyakorlatot, hanem azt, hogy az intézményes változások jóval lassabban következnek be, mint ahogyan azt a reformerek elképzelik. (Flyvbjerg 1998: 326) Putnam és Flyvbjerg tehát a kormányzás intézményeinek hatékony működésével kapcsolatban a társadalmi-kulturális tényezőket, a civil társadalom erejét hangsúlyozzák.

Társadalmi szempontból hasznos, hogy a közös problémamegoldás során a résztvevők elsajátítják a hivatalos üléseken való részvétel technikáját, projektek kivitelezését, fejlesztik felkészültségeiket a vitákban. A részvétel érdemi tanulási folyamatot jelent az állampolgárok számára. (Reisinger 2010: 60)

A részvétel mellett érvelők tehát elsősorban a részvételi folyamatok társadalmi hasznosságáról beszélnek (Arnstein 1969, Putnam 1995), például arról, hogy a társadalmi részvételen alapuló politikai döntéseket az állampolgárok általában pozitívabbnak ítélik meg, mint a részvételt kizáró döntéseket. A társadalmi előnyökön túl egy sor gazdasági előnye is lehet a részvételi folyamatoknak. A döntéshozóknak és az állampolgároknak azonban nem csak a részvételi folyamatok potenciális előnyeivel, hanem a részvétel gazdasági és társadalmi költségeivel is számolniuk kell. (Irvin–Stansbury 2004: 56). A társadalmi részvételtől származó előnyöket az 1. táblázat foglalja össze. A részvételi folyamatokból származó haszon általában két szinten, a döntéshozatali folyamat és az eredmények szintjén jelentkezik, illetve a potenciális előnyöknek két kedvezményezettje lehet, az önkormányzat és az állampolgárok.

³⁵ A dániai Aalborgban az 1960-as években kezdődött fejlesztési projekt célja egy 20 000 lakossal rendelkező új városrész kialakítása volt néhány kisebb településből. A 70-es években nyilvánvalóvá vált, hogy a városrész egyre rosszabb állapotba került. Flyvbjerg könyve 1991-ben jelent meg, miután közfelháborodást váltott ki az irracionális, túlköltekező tervezés, mely környezeti károkkal is járt a városban. Aalborg Dánia északi részén (Jütland régió) fekvő, egyik legnagyobb település, több mint 100 000 lakossal. Az „Aalborg projekt Dánia egyik leginkább dicsért, de legtöbb konfliktust és vitát generáló városfejlesztési projektje.

1. táblázat: A társadalmi részvétel haszna

	A RÉSZTVEVŐK HASZNA	AZ ÖNKORMÁNYZAT HASZNA
A FOLYAMAT SZINTJÉN	<ul style="list-style-type: none"> • új ismeretek elsajátítása • önkormányzat meggyőzése • aktív részvételi technikák fejlesztése • közösség szerveződése • problémamegoldó készség fejlődése • civil szerveződések társadalmi beágyazottságának növekedése • a költségvetés átláthatóvá válása 	<ul style="list-style-type: none"> • új ismeretek elsajátítása • állampolgárok meggyőzése: bizalomépítés, ellenérzések csökkentése • konfliktuskezelés • helyi pénz- és humántőke megjelenése • szövetségesek szerzése • döntések legitimitásának növelése
AZ EREDMÉNYEK SZINTJÉN	<ul style="list-style-type: none"> • elakadások megszüntetésével a cél elérése • politikai folyamatok feletti kontroll • jobb döntések • elszámoltathatóság 	<ul style="list-style-type: none"> • elakadások megszüntetésével a cél elérése • perköltség megspórolása • jobb döntések • felelősség megosztás • hatékony problémakezelés

Saját szerkesztés Irvin és Stansbury (2004) nyomán

A döntési folyamatokban a résztvevő ágensek, az önkormányzat és az állampolgárok, kölcsönösen tanulnak egymástól, megismerik egymás álláspontját. A kormányzati szereplők a részvételi folyamatok során felmérhetik az általuk tervezett döntések potenciális következményeit, az állampolgárok pedig általában elfogadóbbnak mutatkoznak az előzetesen részletesen is megismert programmal szemben. A részvételi folyamatokban a

kölcsönös tanulás és a befolyásolás is mindkét irányban jelen van. (Irvin–Stansbury 2004: 56)

A társadalmi előnyökön túl a várható gazdasági előnyöket is érdemes megemlíteni, például a részvételi folyamatok eredményeként nagyon gyakran állampolgári oldalon is átláthatóvá válik a költségvetés, vagy a költségvetés folyamat szempontjából releváns része, illetve a növekvő bizalomnak köszönhetően nagyobb eséllyel jelennek meg a virilizések, a helyi pénz- és humántőke, mely segítséget jelent az önkormányzati tervek finanszírozásában.

A részvétel kockázatai között szintén találunk kontextuális, társadalmi jellegű problémákat és gazdasági jellegűeket is. A kontextuális problémák egy része a helyi humán erőforrás felkészültségeivel hozható összefüggésbe, a kontextuális problémák másik nagy csoportjába a rivális csoportok közötti versengés felerősödésének a lehetősége tartozik. A gazdasági kockázatok között általában minden szerző első helyen említi a részvétel során felmerülő fokozott pénz- és időigényt, melynek bizonyítására azonban kevesen vállalkoznak.

2. táblázat: A társadalmi részvétel kockázatai

	A RÉSZTVEVŐK VESZTESÉGEI	AZ ÖNKORMÁNYZAT VESZTESÉGEI
A FOLYAMAT SZINTJÉN	<ul style="list-style-type: none"> • pénz- és időrabló tevékenységek • (ön)bizalom elvesztése, a folyamatba vetett bizalom csökkenése • szembenálló érdekcsoportok versengése felerősödik • felelősségi pozíció hiánya, felelősség hárítása 	<ul style="list-style-type: none"> • pénz- és időrabló tevékenységek • lassabb döntéshozatali folyamatok • laikus szereplők megjelenése • visszafelé is elsülhet: még több ellenségeskedést vált ki az önkormányzattal szemben
AZ EREDMÉNYEK SZINTJÉN	<ul style="list-style-type: none"> • rosszabb közpolitikai döntés születik • a résztvevők saját profitjukat maximalizálják • ha a döntést végül figyelmen kívül hagyják, akkor értelmetlen 	<ul style="list-style-type: none"> • a döntéshozatali kontroll elvesztése • rossz döntés lehetősége, melyet már nem lehet figyelmen kívül hagyni

Saját szerkesztés Irvin és Stansbury (2004) nyomán

Az együttműködésen alapuló döntéshozatal leginkább kis, vidéki, homogén közösségekben működik, azonban az általam vizsgált esetben is látszik, hogy akár egy 800 fős településen is előfordulhat, hogy felerősödik a versengő csoportok rivalizálása. „A csoportos problémamegoldásban, ha verseny alakul ki a személyek között, a versengő felkészültségek, értelemszerkezetek elnyomhatják egymást.” (Horányi 2007: 159) A problémamegoldás során pedig mindig jelen van a versengés. Az a csoport a nyerő, amelyik jobban el tudja viselni, és ügyesebben tudja kezelni a versengő szerkezeteket, azaz hatékonyan kommunikál. Ráadásul a résztvevők gyakran csak saját érdekeiket érvényesítik, és nem feltétlenül áll mögöttük egy olyan nagyobb létszámú csoport, amelyiknek a képviselőit hivatkoznak. Irvin és Sansbury partizán résztvevőknek nevezi azokat, akik leginkább saját értékeik és gazdasági érdekeik mentén, önző módon vesznek részt a kormányzásban (Irvin–Sansbury 2004: 59-60).³⁶ A részvétel gazdasági kockázatainak csoportjába azok az érvek tartoznak, melyek szerint sok időbe és pénzbe kerül az állampolgári részvétel megszervezése és kivitelezése. Az időigény általában cáfolhatatlan, hiszen a döntéseket megelőző érdekegyeztetés valóban sok időt igényel, és így lassítja a folyamatokat. Azonban a költségesség bizonyítása igen problematikus, hiszen közgazdasági mutatók mentén nehéz mérni a részvételi folyamatokból származó veszteségeket és hasznot, vagy a tanulási folyamatok eredményességéből származó nyereségeket

Irvin és Stansbury azokra a körülményekre hívja fel a figyelmet, amelyeknek a mérlegelésével megjósolható a részvételi folyamatok kimenetele, és amelyek mentén biztonsággal támogatható vagy elvethető a társadalmi részvétel. A költségek szempontjából vannak olyan helyzetek, amelyek nem igényelnek különösebb befektetést. Például érdemes bevonni az lakosságot azokban a projektekben, amely számukra is előnyöket eredményez, ezért akár önkéntes munkát is felajánlanak. A részvételi folyamatok mérlegelésének másik szempontja a földrajzi elérhetőség. Olyan esetek is gyakran adódhatnak, amikor a részvétel nem igényel speciális felkészültséget. Például egy erdei tornapálya megtervezése során érdemes megkérdezni az ott élőket, hogy milyen eszközöknek örülnének a legjobban, vagy melyeket használnák szívesebben.

A várható haszon szempontjából mérlegelve vannak olyan helyzetek, amikor az állampolgári

³⁶ Éppen ennek az aránytalan részvételnek a kivédésére jött létre a polgárok tanácsa intézménye, melybe véletlenszerűen választják be a tagokat.

ellenállás megtörése nélkül lehetetlen előre mozdulni egy ügyben, ezért csak az érdekeltek bevonásával várható előrelépés. Ezzel szemben léteznek olyan körülmények is, melyek fennállása esetén a részvételi folyamat igen nagy valószínűséggel sikertelenségre van ítélve vagy gazdasági szempontból előnytelen a közösség számára. Nagyobb közösségekben, például a földrajzi távolságok költségesebbé teszik a közvetlen részvétel megvalósítását. Kedvezőtlenek a részvételi lehetőségek akkor is, ha a leginkább érdekeltek olyan alacsony jövedelmű csoportok, akik számára a részvétel nem jelent prioritást, ezért a döntésbe való bevonásuk igen nagy erőfeszítésekkel és költségekkel járna. Az is előfordulhat, hogy a részvételre bocsátott téma speciális felkészültségeket igényel, melyekkel a potenciális résztvevők nem feltétlenül rendelkeznek. Ilyen például a település vízelvezető rendszerének szakszerű megtervezése. Kevés eredménnyel járnak azok a részvételi folyamatok, amelyek során a döntés előkészítésébe vagy a döntésbe bevont résztvevők nem érzékelik problémaként a szóban forgó ügyet,³⁷ éppen ezért versengő alternatívák sem jelennek meg a nyilvánosságban. (Irvin–Stansbury 2004: 62) Eredménytelenek nevezhetők még azok a részvételi folyamatok is, amelyek során a közösség és az önkormányzat képviselői hasonló állásponton vannak, így előfordulhat, hogy a részvétel nem eredményez előrelépést a döntéshozatalban. A fent felsorolt körülményeket érdemes feltárni és figyelembe venni a részvételi folyamatok tervezése során.

2.4 A részvételi színterek szabályozása

A részvétel alapvető formái jogi, normatív szinten biztosítottak Magyarországon. A települési szereplők participációjának lehetőségeit az Alaptörvényen³⁸ túl az Ötv.³⁹ és az Mötv.⁴⁰ paragrafusai tartalmazzák, de jogalkotási felhatalmazás révén az önkormányzati rendeletek tovább finomíthatják ezeket. A továbbiakban a falugyűlés, a lakossági fórum és a helyi

³⁷ „Az ágens viszont vagy felismeri a problémát, vagy nem ismeri fel (akár azért, mert nincs rá felkészülve, akár pedig azért, mert lehetősége van a belebonyolódás elkerülésére, ennek összes lehetséges következményével együtt.2 (Horányi 2001: 56)

³⁸ Alaptörvény 31. cikk (2): A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

³⁹ A Preambulum második mondata, 1.§ (4) bekezdése, 2. § (2) bekezdése, 5. §, 13§, 18§ (2) bekezdése, 24. § (2), 28. § (1) bekezdése

⁴⁰ 53. § (3) bekezdése, 54. §

népszavazás intézményére, az intézmények szabályozására térek ki részletesen, generalitásuk, döntési jogkörük és kapcsolatteremtési módjuk szempontjából. A helyi népszavazás intézményének bemutatását a szakirodalmi háttér alapos ismertetésével kezdem, ugyanis kommunikációs szempontból is tanulságos a véleménynyilvánító népszavazás szabályozása körüli vita, illetve a helyi népszavazásokat kutató politikatudományi írások kérdésfelvetéseinek egy csoportja.

A helyi kormányzásban való állampolgári részvétel lehetőségét – említés szintjén – a legtöbb európai alkotmány biztosítja, így a korábbi magyar Alkotmány és az új Alaptörvény is. A részletszabályozások általában külön törvényekben találhatók (Tábit 2011 2). A részvételi lehetőségek intézményei közé tartozik a helyi önkormányzati választójog, a képviselő-testület általi és a településrészi önkormányzati testület általi közvetett hatalomgyakorlás, a helyi népszavazás, és a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás, a népi kezdeményezés, a bizottsági nem képviselői tagság, a polgármesteri, képviselői fogadóórák, a közmeghallgatás, a falugyűlés, a községpolitikai fórum, és az egyéb participációs alakzatok (Kiss 2011 50). A törvénykezés tehát az általános formák előírásán túl az önkormányzatokra bízta a helyi társadalommal való kapcsolattartás legalkalmasabb formáinak kialakítását (Pálné 2008 256), abban a szellemiségben, hogy a kapcsolattartás színtereit az adott település sajátosságai hívják életre.⁴¹ A participációs formák így elvben igen sokfélék lehetnek, hiszen a törvény által előírt formákon túl az önkormányzati rendeletek által intézményesített módok is létre jöhetnek. (Kiss 2012: 82) A rendeletek alapján például létezik nyilvános érdekegyeztető fórum, településrészi gyűlés, véleményláda, panaszláda, falufórum, rétegtalálkozó, üdülőterületi tanácskozás, terepszemle, zöld szám stb. A participációs formák osztályozása különböző dimenziók mentén lehetséges (Fürcht 1995: 562-569, Józsa 2006: 58, Kiss 2011: 50, Pálné 2008: 56). Kiss például arra hívja fel a figyelmet, hogy a leggyakrabban használt közvetlen és közvetett dimenzió csak egy lehetséges módja a jogintézmények csoportosításának. Ráadásul az interakció szempontjából közvetlennek

⁴¹ Az Mőtv. néhány új elemmel módosítja a korábban megszokott formákat, (Kiss 2012 82) például a települési képviselő a kapcsolattartáson túl évente egyszer köteles beszámolni képviselői tevékenységéről a képviselteknek, a képviselő-testület bizottságának nem képviselői tagjaival kapcsolatban pedig külön szabályozás érvényesül.

tekinthető forma nem feltétlenül közvetlen a döntéshozatal szempontjából.⁴² A továbbiakban a falugyűlés, a lakossági fórum és a helyi népszavazás jogi szabályozására térek ki részletesen, generalitásuk, döntési jogkörük és kapcsolatteremtési módjuk szempontjából.

2.4.1 A falugyűlés és a lakossági fórum intézménye

A falugyűlés speciális jogintézménynek tekinthető abban az értelemben, hogy községi státuszhoz kötött, így nem minden önkormányzat gyakorolja, elsősorban a kisebb településeken rendelkezik hagyományokkal. Közvetlen döntési jogkörrel általában nem rendelkezik, azonban két speciális jogköre van, és kommunikációs szempontból a résztvevők számára közvetlen kommunikációs lehetőséget biztosít. Egyik speciális jogköre a falugyűlés hatáskörébe utalt népszavazás,⁴³ a másik jogköre a területszervezési eljárásokkal kapcsolatos falugyűlés intézménye.⁴⁴ A népszavazást a képviselő-testület a falugyűlés hatáskörébe utalhatja az 500 fő alatti községekben, de csak abban az esetben, ha a választópolgároknak legalább a fele részt vesz. Területszervezési eljárásnak számít például az új község alakításának a kezdeményezése, mely során a falugyűlésen megjelent lakosság legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészi képviselők közül,⁴⁵ vagy ha a képviselők nem vállalják, akkor más választópolgárokból. A falugyűlés területszervezési eljárással kapcsolatos speciális hatásköréről, az előkészítő bizottság tevékenységéről, és a tevékenységével kapcsolatban felvetődő problémákról a későbbiekben részletesen is szó lesz.

⁴² A helyi népszavazások elhelyezése sem egyértelmű a közvetlen – közvetett dimenzióban, hiszen a területszervezési gyakorlatban létező és működő véleménynyilvánító népszavazásban születő eredmények után a végső döntést a köztársasági elnök hozza meg.

⁴³ Ötv. 47§ (4) bekezdése

⁴⁴ Ötv. 52. § (2) bekezdése szerint az előkészítő bizottság javaslatot tesz az új község területére, szakértői vélemény alapján a község elnevezésére, a vagyon, valamint a vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására, a költségek viselésére. A javaslat elkészítéséhez - az előkészítő bizottság felkérésére - a megyei közigazgatási hivatal vezetője szakmai segítséget ad, más szerv pedig szakmai segítséget adhat. Az Mötv. 98. § (3) bekezdése ezt gyakorlatilag változatlanul hagyta. Új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés, város esetében a községalakítással érintett településrész lakossági fóruma (a továbbiakban együtt: falugyűlés) legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselők közül vagy más választópolgárokból.

⁴⁵ Ötv. 52. § (2) bekezdése

A lakossági fórum a település szervezeti és működési szabályzatában meghatározott körülmények között működhet, tehát a falugyűléshez hasonlóan speciális jogintézménynek számít. A közösség tagjai számára közvetlen kommunikációt tesz lehetővé, de közvetlen döntési jogkörrel nem rendelkezik. A fórum – az Mötv. szerint – a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálja. Részletes szabályozása a képviselő-testületi szervezeti és működési szabályzatokra van bízva. A kommunikáció módja szempontjából a falugyűlés és a közmeghallgatás is fórumnak nevezhető, csak szabályozottságuk tekintetében térnek el az egyéb fórumoktól. A falugyűlés általános formájának konstituálása fakultatív, kivéve a területszervezési kérdésben összehívandó falugyűlést, mely az előkészítő bizottság felállításáról dönt, a közmeghallgatás pedig évente egyszer kötelező minden településen. Kiss kutatásában összesen száz település (ötven község és ötven város) önkormányzatának szervezeti és működési szabályzatát hasonlítja össze többek között abból a szempontból, hogy milyen intézményesített fórumokat neveznek meg. A falugyűlést a vizsgálat alá vont községek fele intézményesíti, közülük 13 évente egyszer kötelezően megtartja. A falugyűléseken túl a vizsgált községek egyharmada valamilyen más önkormányzati fórumról is rendelkezik (Kiss 2011: 127), így létezik polgári gyűlés, községpolitikai fórum, településrészi tanácskozás, településszemle, fogadónap. A változatos elnevezésű fórumok megtartását csak négy község rendelete teszi kötelezővé. A Kiss kutatásában szereplő ötven város fórumkonstrukcióival kapcsolatban elmondható, hogy a városoknak több mint a fele konstituál valamilyen speciális hatáskörű részvételi formát is a kötelező közmeghallgatás mellett, például városrészi tanácskozást, lakossági fórumot, városi gyűlést, fogadónapot, civil fórumot. A szerző azonban megjegyzi, hogy a települések többsége még az évente egyszeri kötelező közmeghallgatást sem rendezi meg. (Kiss 2011: 133)

2.4.2 A helyi népszavazás intézménye

A helyi népszavazásokkal foglalkozó tudományos írások egy csoportja jogi természetű (Frücht 1995, Fogarasi 2007, Kiss 2011), és az írások középpontjában a helyi népszavazás szabályozása áll. A szerzők között gyakran nincs egyetértés abban, hogy a helyi népszavazás eredménye lehet-e egyáltalán véleménynyilvánító? (Kiss 2011, Tábit 2011) A helyi népszavazásokkal kapcsolatos írások másik csoportjára a politikatudományos érdeklődés

jellemző (Nagy–Tamás 2004, Tamás 2012, Tóth 2012), mely szerint a helyi népszavazás a közvetlen demokrácia és a helyi kormányzás gyakorlásának egyik legfontosabb eszköze, így a legtöbb demokratikus országban megtalálható. A jogi tanulmányok azért tanulságosak, mert a jogi keretek kijelöltségének bizonytalanságára, és a bizonytalanságból fakadó gyakorlati következményekre hívják fel a figyelmet. A politikatudományi írások kérdésfelvetéseinek egy része pedig a kommunikációtudomány felől is megfogalmazódik. Milyen mobilizáló erővel bírnak a helyi népszavazások, vagy melyek a leggyakrabban szavazásra bocsátott témák? Valóban a helyi lakosság él-e ezzel az eszközzel vagy inkább a helyi hatalmi döntések legitimálását szolgálja? (Tóth 2012 83) Kommunikációs szempontból további vizsgálódási területeket jelölnek ki azok a politikatudományi kérdések, melyek a helyi népszavazások konfliktusos jellegét és a konfliktusfeloldások dinamikáját hangsúlyozva (Nagy–Tamás 2004, Tamás 2012) a helyi népszavazásoknak a közösségi életben betöltött szerepét és helyét firtatják.

A továbbiakban a helyi népszavazással kapcsolatos szabályozás általános kérdéseiről lesz szó, különös tekintettel a véleménynyilvánító népszavazás intézményére.

A helyi népszavazás intézménye a generális jogintézmények körébe tartozik, minden önkormányzat esetében ugyanolyan feltételek vonatkoznak rá. (Kiss 2012: 50) A közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás egyik legerősebb jogintézménye a helyi népszavazás, melyet legmagasabb szinten az Alkotmány, majd az 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény, központilag az Ötv. és az 1997. évi választási eljárási törvények szabályozzák. Ezeket egészítik ki önkormányzati szinten a képviselő testületek által alkotott helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló önkormányzati rendeletek, melyek megalkotására az Ötv.⁴⁶ ad felhatalmazást. Húsz közép-magyarországi önkormányzat⁴⁷ hatályos önkormányzati rendeletét áttanulmányozva a Tábit–Májer szerzőpáros szerint azonban az önkormányzatok nem használják ki a szabályozási szabadságot, hanem egységesen az eljárásjogi szabályokra koncentrálnak. Az Alkotmány⁴⁸ szerint „A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”. Az

⁴⁶ Ötv. 50§ (2) bekezdése

⁴⁷ A tanulmány által vizsgált önkormányzatok a következők: Acsa, Albertirsa, Alsónémedi, Bugyi, Dabas, Dánszentmiklós, Dunavarsány, Galgagyörk, Herceghalom, Kerepes, Nagykőrös, Pécel, Tárnok, Tóalmás, Tököl, Törökbálint, Törtel, Vácduka, Vecsés, Veresegyház.

⁴⁸ Alkotmány IX. Helyi önkormányzatokról szóló fejezetének 44§ (1) bekezdése

Alaptörvény⁴⁹ lapján „A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. (3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.” Az Ötv. II. és III. fejezetében részletesen megtalálhatók a helyi népszavazás általános, önkormányzati kérdései, a konkrét eljárásjogi szabályokat a választási eljárásról szóló törvény rendszerezi. A helyi népszavazáson való részvételre jogosultak körének törvényi szabályozása többször is változott az elmúlt húsz évben. Például 1989-ben még az üdülőtulajdonosok is szavazhattak, az Ötv. hatályba lépésétől 1993. december 31-ig azonban a településen állandó lakhellyel rendelkezőkre vonatkozott csak a részvételi jog, de továbbra is lehetővé tette, hogy az üdülőtérületet érintő ügyben a területen állandó lakóhellyel nem, de ingatlantulajdonnal rendelkező állampolgár is részt vehessen a helyi népszavazáson. Jelenleg az Alkotmány⁵⁰ szabályozza ezt a kérdést, ennek ellenére az önkormányzati rendeletek gyakran megismétlik, vagy nem pontosan ismétlik meg az Alkotmányban leírtakat. (Májer–Tábit 2011: 6)

A helyi népszavazások kiírásának a kezdeményezője egyaránt lehet a lakosság és az önkormányzat is. A kezdeményezők a köréről az Ötv.⁵¹ így rendelkezik: a települési képviselők legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, a helyi egyesület vezető testülete, az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál. A kezdeményező csoporttól függően az intézmény használható a testületi döntést megelőző konzultációra, vagy egy döntés legitimálására, esetleg hárítására. A népszavazás általában valamilyen megosztottság megszüntetésére vagy konfliktus feloldására szolgál. Az országos népszavazáshoz hasonlóan a helyi népszavazás is tipizálható jogalapja és célja/eredménye (kötőereje) szerint. Jogalapja szerint lehet kötelezően kiírandó vagy fakultatív (a képviselő-testület mérlegelése alapján elrendelhető). A helyi népszavazásokra is vonatkoznak tiltott tárgykörök, amelyek ügyében nem lehet helyi népszavazást kezdeményezni. Az Ötv. alapján⁵² a képviselő-testület köteles helyi népszavazást kiírni a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése esetén, községegyesítésnek és a községegyesítés

⁴⁹ Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése

⁵⁰ Alkotmány 70. § (2)-(3) bekezdése.

⁵¹ Ötv. 47§ (1) bekezdése

⁵² Ötv. 46§ (1) bekezdése

megszüntetésének kezdeményezésekor, új község alakításának kezdeményezése esetén, lakott terület rész átadása, átvétele, cseréje miatt, társult képviselő-testület alakítása, illetve az abból való kiválás esetén, továbbá abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz. A képviselő-testület mérlegelése alapján helyi népszavazás rendelhető el a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben, vagy az önkormányzati rendelet megerősítésére.⁵³ Nem rendelhető el helyi népszavazás a következő esetekben: költségvetésről való döntésre; a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában; a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben, valamint a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.⁵⁴ A képviselő-testületek ritkán élnek azzal a lehetőségükkel, hogy a törvény által előírt kötelező és fakultatív listát bővítsék. (Májér–Tábit 2011) Például Pécelen a helyi rendelet szerint a településrészi önkormányzat létrehozása kötelezően kiírandó helyi népszavazáshoz kötött.

A helyi népszavazások sikerét eredetileg nem definiálta az önkormányzati törvény, hanem az önkormányzatokra bízta a feltételek kitalálását, amelyből származtak is visszaélések. A legtöbb esetben igen magas eredményességi és érvényességi küszöbről rendelkeztek (nem ritkán 90% vagy 2/3 volt az előírás, például Zamárdi és Szántód esetében). Az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) számú döntésében mulasztásos alkotmány sértést állapított meg az egységes szabályozás hiánya miatt. Az Ötv. 1994-ben rendezte ezt a kérdést,⁵⁵ így a helyi népszavazás jelen pillanatban akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavaz, és akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad. Tehát a viszonylag könnyű kezdeményezhetőséghez képest (10-25%) szigorúbb az érvényesség és az eredményesség feltétele (50% +1).

A helyi népszavazással való véleménynyilvánítást/döntést általában legitimnek tekintik, sok esetben azonban – éppen véleménynyilvánító jellege miatt – csak a nyomásgyakorlás eszközeként értelmezhető. Célja/eredménye vagy kötőereje alapján ügydöntő vagy véleménynyilvánító helyi népszavazásokról beszélhetünk. Ügydöntő az a népszavazás, amelynek eredménye kötelező a döntéshozó szervre. A véleménynyilvánító népszavazás az

⁵³ Ötv. 46§ (3) bekezdése

⁵⁴ Ötv. 46§ (4) bekezdése

⁵⁵ Ötv. 45§ (2) bekezdése

állampolgárok közreműködését biztosítja a döntéshozatalban, de annak eredménye nem köti a döntéshozót. A helyi népszavazás ügydöntő és a véleménynyilvánító típusát az Ötv. nem nevesíti (Fogarasi 2007: 32-33) a két típus az önkormányzati gyakorlatban válik külön. Az Ötv. csak annyit mond,⁵⁶ hogy a referendum eredménye kötelező a képviselő-testületre nézve. Az Ötv. által tehát nincs intézményesítve a véleménynyilvánító helyi népszavazás, amely a helyi önkormányzatok gyakorlatában elismert és működő intézmény.

A helyi népszavazások típusainak nevesítése a 76/2007-es alkotmánybírósági határozatban található meg, melynek értelmében a helyi népszavazás lehet véleménynyilvánító és ügydöntő is. A népszavazás akkor ügydöntő, ha a képviselő-testület hatáskörébe tartozik a kérdés, minden más esetben véleménynyilvánítónak tekinthető. „E határozattal kapcsolatban többen azon az állásponton vannak, hogy ebben a formában ez az intézmény nem létezhet, mivel az Ötv. szerint népszavazás csak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben rendelhető el, és a határozat alapján a véleménynyilvánító referendum olyan kérdésekben tartható, amelyek nem tartoznak a testület fennhatósága alá (Kiss 2010). Emiatt ellentmondás alakul ki.” (Tóth 2012 91) Valójában két nézet van párhuzamosan jelen: az egyik szerint a kötelező eredményű népszavazás mellett létezhet véleménynyilvánító is (Tábit 2011), a másik álláspont alapján ez nem vezethető le az Ötv.-ből, éppen ezért nincs létjogosultsága ilyen típusú helyi népszavazásnak (Kiss 2010, 2012). Ezzel a kérdéssel kapcsolatban Kiss még arra hívja fel a figyelmet, hogy a véleménynyilvánításnak léteznek alternatív önkormányzati formái, például a közmeghallgatás, a falugyűlés vagy az érdekegyeztető tanácskozások (Kiss 2010 53), melyek a véleménynyilvánítás lehetőségének helyi participációs formái.

A Pro Publico Bono online felületének Fórum rovatában⁵⁷ éppen a helyi népszavazás körül alakult ki vita a fent idézett szerzők között. A folyóirat „Támop Speciál 2011” változatában megjelent egyik írás⁵⁸ a helyi népszavazások és népi kezdeményezések magyar gyakorlatával foglalkozik. A szerzők a gyakorlat és a szabályozás összevetése kapcsán számos izgalmas kérdést vetnek fel. A tanulmány külön érdeme, hogy az önkormányzati terület ezen

⁵⁶ Ötv. 48.§

⁵⁷ 2011/2.

⁵⁸ Májér Viktor – Tábit Renáta: A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira, Pro Publico Bono Támop Speciál, 2011.

szegmensének a kutatásával foglalkozik, amelyre kevés példa akad a magyar szakirodalomban. A szerzők húsz közép-magyarországi önkormányzat képviselő-testületének hatályos önkormányzati rendeletét hasonlítják össze, és bemutatják a téma hazai aspektusait, különös tekintettel a szabályozási háttérre, a részvételre jogosultak körére, a kezdeményezőkre, a helyi népszavazás jogalapjára, eredményére, érvényességére és eredményességére, illetve a helyi népi kezdeményezésre. A tanulmányra reflektálva Kiss (2011a) főleg a helyi népszavazás kezdeményezésével, a helyi népszavazás eredményével és annak moratóriumával kapcsolatban vitatja a Májer–Tábit szerzőpáros állításait. A szerzők közötti vita legrészletesebben a véleménynyilvánító népszavazás jogalapja körül bontakozik ki. Egyetértés fedezhető fel abban, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás gyakorlata és az ezzel kapcsolatos jogalkotás figyelmet érdemel. Tábit (2011: 1) főleg azt hangsúlyozza, hogy a törvény nem ad kapaszkodókat, pedig a jogintézmény erősen igényelné legalább a minimális törvényi szabályozást, főleg azért, mert az önkormányzatok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában lehet találkozni a jogintézménnyel. Kiss válaszában azt írja (2011b 4), hogy „Amennyiben a helyi önkormányzatok gyakorlatában elterjedt a véleménynyilvánító helyi népszavazás, úgy valóban figyelmet érdemel az ilyen irányú helyi jogalkotás.”

A helyi kormányzást kommunikációs szempontból vizsgálva több okból is érdekes ez a vita. Úgy tűnik, hogy a szerzők látszólag ellentétes álláspontot képviselnek a véleménynyilvánító népszavazások létét illetően, de valójában különböző módszert alkalmazva ugyanarra a megállapításra jutnak: foglalkozni kell a problémával. A Májer–Tábit szerzőpáros az önkormányzati gyakorlat felől nézve a következőt mondja: „Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság a 76/2007. (X. 19.) AB határozatában egyértelműen elismerte a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát és meg is próbálkozott egyfajta „definiálással”, álláspontunk szerint mégsem tekinthető hiábavalónak és feleslegesnek e jogintézmény létéről vagy nemlétéről való elmélkedés” (Májer–Tábit 2011: 12) A tanulmány empirikus elemzésen alapuló megállapításai szerint a véleménynyilvánító népszavazás körüli bizonytalanságok az önkormányzati rendeletalkotás gyakorlatában is érzékelhetők. „Szentgotthárdon, 2008. április 6-án véleménynyilvánító helyi népszavazást tartottak annak ellenére, hogy az önkormányzat rendelete e jogintézményt nem ismeri. Szerencsen pedig a 2010. évi helyhatósági választásokkal egyidejűleg tartottak

véleménynyilvánító helyi népszavazást, azonban ezen önkormányzat rendelete sem ismeri a jogintézményt. A szerencsi önkormányzat honlapján található tájékoztatás szerint e népszavazás az önkormányzatot semmire sem kötelezi (!), de a városvezetés nyilvánvalóan figyelembe veszi azt későbbi döntéseinél.” (Májer–Tábit 2011: 13)

Kiss kutatásai is megalapozottak empirikusan,⁵⁹ de ebben a vitában elsősorban fegyelmezett jogszabáylelemzésekkel, és jogalkotási javaslataival vesz részt. A véleménynyilvánító helyi népszavazások létjogosultságával kapcsolatban jóval határozottabb álláspontot képvisel, melynek megértéséhez érdemes elolvasni más, korábbi írásait is,⁶⁰ melyekben szintén arra tesz kísérletet, hogy a helyi népszavazások kapcsán a népszavazási eredmény ügydöntő jellegének kizárólagosságát bizonyítsa, és alkotmányi szinten történő szabályozásának szükségessége mellett érveljen. Gondolatmenetében világosan végigvezeti, hogy az Ötv. csak a kötelező eredményű (ügydöntő) népszavazásról rendelkezik,⁶¹ az önkormányzati gyakorlat azonban kialakította a véleménynyilvánító népszavazást is, vagyis gyakorlat szülte jogintézményről van szó. Ezt a joggyakorlatot az Alkotmánybíróság megerősítette⁶² és kimondta, hogy a helyi népszavazás – az országos népszavazáshoz hasonlóan – ügydöntő és véleménynyilvánító lehet. A szerző azonban logikai úton nem tartja levezethetőnek az Ötv.-ből a helyi népszavazás véleménynyilvánító eredményét, és azt mondja, hogy az Alkotmánybíróság az önkormányzati joggyakorlat által generált problémákat nem feloldja, hanem megpecsételi. Tábit szerint azonban „ha a véleménynyilvánító helyi népszavazás értelmezése kizárt lenne, akkor tekintettel arra, hogy a törvény által meghatározott területszervezési ügyekben kötelező helyi népszavazást tartani, de a döntés a köztársasági elnök, illetve az országgyűlés hatáskörébe tartozik. Mivel tehát a döntést nem a képviselő-testület hozza meg, így az ennek kapcsán tartott helyi népszavazás kizárólag

⁵⁹ Disszertációjában 50 község, 31 város és 19 megyeszékhely szervezeti és működési szabályzatát dolgozta fel.

⁶⁰ Kiss M. D.: A véleménynyilvánító helyi népszavazásról, Comitatus Önkormányzati Szemle, 2010/192. sz. 17-29.; Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról, Közjogi Szemle, 2010/4. sz. 50-55.; A közvetlen helyi önkormányzathoz való jog helye az új Alkotmányban, Pázmány Law Working Papers, 2011. 8. sz. tanulmány. 1-10. (www.plwp.jak.ppke.hu). Megjelenés időpontja: 2011. február 20. (A 2011. február 4-én megrendezésre került országos alkotmányjogi konferencia előadásának szerkesztett változata.)

⁶¹ Ötv. 48. §.

⁶² 76/2007. (X. 19.) AB határozat.

véleménynyilvánítóként értelmezhető.” (Tábit 2011: 1) Tábit tehát elismeri a véleménynyilvánító helyi népszavazások létjogosultságát. Kiss még azt is hiányolja, hogy nem ad instrukciókat, a gyakorlatba is átültethető megoldásokat e tekintetben (Kiss 2011: 5) Ráadásul Kiss szerint a jelenlegi jogi szabályozás alapján nincs létjogosultsága a véleménynyilvánító népszavazásnak.

A véleménynyilvánító helyi népszavazások klasszikus esetei a területszervezési ügyek, melyeket azért tekintik véleménynyilvánítónak, mert a végleges döntést nem a képviselő-testület, hanem a köztársági elnök hozza meg. Kiss szerint azonban az Ötv. a kezdeményezésben ad felhatalmazást a képviselő-testületnek a helyi népszavazás kiírására, nem pedig az ügy érdemi eldöntésében. Így helyi népszavazásra nem lehet bocsátani olyan kérdést, amely nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe. Kiss szerint a probléma feloldásának egyik lehetséges módja a népszavazási kérdés megfogalmazása. Ajánlása szerint nem a döntésre, hanem az eljárás megindítására kellene vonatkoznia a kérdésnek. Vagyis az „Egyetért-e ön azzal, hogy 'X' és 'Y' község településegyesítést nyerjen?”⁶³ típusú kérdés helyett az „Egyetért-e ön azzal, hogy 'X' és 'Y' község településegyesítésére irányuló területszervezési eljárás meginduljon?” kérdését kellene feltenni a helyi népszavazásokon.

A vita tehát alapvetően a véleménynyilvánító népszavazás létjogosultságáról szól, különböző aspektusokból. Míg az egyik oldalon a gyakorlat és a jogértelmezés bemutatása és értelmezése a cél, a másik oldal megoldásokat vár és ajánl. A disszertáció további felében a gyakorlati oldalt erősítem (felkészültségeim okán nem is tehetem ezt másképp), és azt vizsgálom, hogy a véleménynyilvánítónak nevezett helyi népszavazások, nevezetesen a területszervezési ügyekhez kapcsolódó helyi népszavazások hogyan vannak jelen a magyar önkormányzatiság és a helyi népszavazások kontextusában.

⁶³ Például: "Egyetért-e Ön azzal, hogy Kerekharaszt Hatvan városától szétváljon, utána önálló önkormányzattal rendelkező községként működjön?" Az Országos Választási Iroda honlapján található adatok között csak ilyen típusú népszavazási kérdés található településleválási ügyekben.

3. KOMMUNIKÁCIÓ AZ ÖNÁLLÓSODÁSI FOLYAMAT SORÁN

A második részből kiderült, hogy a társadalmi részvételnek különböző formái lehetségesek, és a részvétel nem csak előnyökkel járhat, hanem kihívásokkal is szembesíti a szereplőket. Az önkormányzatról való elképzelések, a különböző közigazgatási modellek változásai egyre inkább a döntéshozatalban való állampolgári részvétel irányába mutatnak. Azonban érdemes megnézni azt is, hogy a modellekkel párhuzamosan mi történik a gyakorlatban. Az ágensek hogyan, milyen elvárások és elképzelések mentén, milyen kommunikációs stratégiával igyekeznek elérni a valódi részvételt? Az önkormányzati szervezet mennyire biztosít teret a véleményáramlatok nyilvánosságra kerülésének? Kik és hogyan vesznek részt a helyi kormányzás színterein zajló kommunikációban? A továbbiakban a részvételi formák működését elemzem. Az önállósodási folyamat részvételi eseményeinek empirikus elemzése kettős célt szolgál. A lakossági fórumokon illetve az egyéb közéleti színtereken zajló nyilvános kommunikáció legapróbb részleteinek megvilágításával tükröt kíván mutatni a résztvevőknek, és szeretne hozzájárulni a részvételi gyakorlatok kutatásának előmozdításához.

Az önállósodási folyamat eseményei, a fórumokon elhangzó hozzászólások, viták az egyén és a közösség kapcsolatáról szólnak. Egy település határainak az újragondolása és meghúzása, a település egy részének önállósága érdekében, merész vállalkozás, hiszen érthető módon vitákat, konfliktusokat generál. A településrész önállósodásán és az önállóvá válás megakadályozásán a közösség különböző szereplői, érdekcsoportjai egymással ellentétes lépéseket tesznek. Az egyik oldalról a korábban nem létező határokat igyekeznek kialakítani, a másik oldalról ezeket a nem létező határokat védik. A kiválni készülő és a „maradók” között konfliktus alakul ki saját földrajzi, területi identitásuk tekintetében. Az új település létrehozásának folyamata, a határok kijelölése nem csak földrajzi, hanem gazdasági, társadalmi, politikai, közigazgatási, és jogi következményekkel is jár. Rivalizálással átszőtt folyamatok indulnak útjukra, szövetségesek keresése folyik. A „kinek a szekérét tolják” típusú kérdések gyakran hallhatók minden irányból. Valóságos szekérháború dúl. A megosztás megosztja a közösséget, nincs egyetértés abban, hol húzódnak a határok. Az

önállósodási törekvés a helyi önkormányzást alapjaiban érintő közösségi probléma megoldásának alternatívája, a helyi kormányzás egy sajátos megvalósulási módja. A helyi lakosság egy része azzal az igénnyel áll elő, hogy önálló településként határozza meg az általa lakott teret. Az önállósodási folyamatban a helyi kormányzás lényegét érintő kérdésekről is vitatkoznak az egymással szemben állók, például arról, hogy ki vehet részt a kormányzásban. A folyamat következtében felszínre kerülnek a helyi kormányzás mintázatai, az önkormányzat működési zavarai, a társadalmi részvétel problémája, a helyi társadalom kapcsolatrendszere és konfliktusai is. A településrész önállósodása az ezeréves település szétesésének kockázatát hordozza magában. Így az érintettek és a szemlélődők a település egészének élete szempontjából különleges eseményt élnek át vagy figyelnek meg. Egyfelől létrejöhet valami teljesen új, ami korábban nem létezett, másfelől egy régóta fennálló területi egység megszűnésének veszélye körvonalazódik. Mindkét perspektíva megoldandó problémákkal szembesíti az érintetteket, mégpedig az egység és az identitás szervezőelve alapján. Mi tekinthető településnek? Hol húzódnak a határok? A helyi identitás szempontjából milyen következményekkel jár a határok meghúzása? A mikro szintű elemzésekkel lokális szinten betekintés nyerhető a participációs formák működésébe, és az önkormányzás diszkurzív konstrukciójába a közösség tagjainak megnyilatkozásain keresztül.

A továbbiakban először a rendszerváltozás utáni helyi népszavazásokról szóló kutatási eredményeket összegzem azzal a céllal, hogy a területszervezési ügyekben történt népszavazások gyakoriságát és konfliktusos jellegét szemléltessem. Az Országos Választási Iroda (a továbbiakban: OVI) honlapján található helyi népszavazásokkal kapcsolatos információkat három tanulmány (Nagy–Tamás 2004, Tóth 2012, Tamás 2012) eredményeivel egészítettem ki, melyek a területszervezési ügyek konfliktusos voltára is felhívják a figyelmet. A magyarországi helyi referendumokról szóló szakirodalmi háttér bemutatása után a 2013-as akarattya helyi népszavazásig vezető út legfontosabb állomásainak a bemutatása következik.

3.1 Az önállósodási folyamatok gyakorisága

Helyi népszavazások leggyakrabban területszervezési ügyekben történtek. Magyarország Közigazgatási Helynévkönyvének III. fejezete az 1990. január 2. és 2012. január 1. között

bekövetkezett főbb területszervezési változásokat – megyei jogú várossá nyilvánítást, várossá nyilvánítást, községgé alakítást, helységek, megyék közötti átcsatolást, névváltozást – tartalmazza. A községgé alakítás ötféle típusát különbözteti meg a kiadvány.⁶⁴ Az általam önállósodásnak nevezett folyamat a községből történő kiválás kategóriájába sorolható.

A települések különválása, önállósodása szempontjából beazonosíthatók jellegzetes időszakok. Például az 1949-50-es közigazgatási reformok után, egy évtizeden belül 114 új település jött létre, illetve a rendszerváltozást követően 84 község alakult, majd 2000 után ez a folyamat lelassulni látszik. Az önállósodási folyamatokkal ellentétben, településegyesítés elhanyagolható számban történt a rendszerváltozás óta.

A településre jutó népességszám alapján az angolszász országokban és a skandináv államokban találhatók a legnagyobb helyi önkormányzati egységek: az Egyesült Királyságban a helyi önkormányzatok átlagos népessége 155 ezer fő, Svédországban 31 ezer fő jut egy önkormányzatra. A kelet-európai országokban ez a szám jóval alacsonyabb, Csehországban 1640, Magyarországon 3243 fő,⁶⁵ tehát az önkormányzati méret szempontjából Magyarország fragmentált szerkezetűnek tekinthető. A magyarországi települések száma 3154,⁶⁶ a települések jogállása szerint Budapesten kívül 23 megyei jogú város, 304 város, 120 nagyközség és 2706 község található Magyarországon. A települési önkormányzatok száma így 3177. Vannak, akik éppen a fragmentáltságra hivatkozva a településszétválás ellen érvelnek. (Kanczlerne – Körmendy 2010) A magyar településrendszer sajátossága a tagoltság, így a tagoltságra hivatkozva akár több száz új település is létrejöhetne üdülőtérületekből, iparterületekből vagy domborzati, vízrajzi adottságok miatt különálló területekből, mely további elaprózódáshoz vezetne.

A helyi népszavazások kutatásának egyik nehézsége, hogy a népszavazások körüli eseményekről leginkább csak a helyi és a megyei lapokban lehet olvasni, az országos médiában csak a botrányos ügyek jelennek meg.⁶⁷ A kutatást tovább nehezíti, hogy az OVI

⁶⁴ (1) községegyesítés megszüntetése, (2) községegyesítés megszüntetése városi cím egyidejű adományozásával, (3) városból történő kiválás az egykori községegyesítés megszüntetésével, (4) városhoz csatolás megszüntetése, (5) városból illetve községből történő kiválás.

⁶⁵ Forrás: Pálné (2008 38-39), illetve egy 27 európai országot vizsgáló összehasonlítás alapján Magyarország hátulról az ötödik 3100 fővel. Forrás: Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati Tükör 1990-2005. BM, Budapest. Hivatkozik rá: Kanczlerne–Körmendy 2010.

⁶⁶ 2012. január 1-i állapot a Központi Statisztikai Hivatal közigazgatási helynévkönyve alapján.

⁶⁷ Például a Piliscsabához tartozó Magdolnavölgy esete, vagy Gyöngyös és Mátrafüred.

honlapján csak 1999-ig visszamenőleg szerepelnek információk a népszavazásokkal kapcsolatban. A Választási Iroda Választási Információs Szolgálatának tájékoztatása alapján a helyi választási irodák vezetői csak 2000 ősztől kötelesek tájékoztatni az OVI-t a népszavazásokról.⁶⁸ Ráadásul az OVI információs bázisa 2008-ig meglehetősen hiányosnak nevezhető. Például nem minden esetben szerepel a leváló településrész neve, vagy nem mindig derül ki az adatok alapján, hogy az adott településrész leválik, önállósodik vagy esetleg más településhez csatlakozik. Eleinte csak a népszavazások tárgya és időpontja, eredményessége, illetve a település neve szerepelt,⁶⁹ 2000-től az eredményességen kívül az is megtalálható, hogy a kérdést elutasították-e, de továbbra is hiányosak az adatok a leváló településrész megnevezését illetően, és a népszavazásra bocsátott kérdés csak 2003-tól található meg. Ettől az évtől kezdve tehát a népszavazás időpontja, a település, a megye megjelölése és az eljárás eredménye mellett már megtalálható a feltett kérdés és az érvényesen szavazók többsége által adott válasz is. Csak 2008-tól tekinthető teljesnek a dokumentáció. A népszavazási kérdés mellett a részvételi arányok kiszámolásához szükséges helyi népszavazási jegyzőkönyvek is megtalálhatók.

A 3. táblázat alapján látszik, hogy 1999 óta a helyi népszavazási ügyek egyharmada területszervezésről szólt, és többségük érvényesen és eredményesen zárult.

⁶⁸ Első alkalommal a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés lebonyolításának részletszabályait meghatározó 29/2000. (X.27.) BM rendelet írta elő a tájékoztatási kötelezettséget. A korábbi szabályozás alapján (a választási eljárásról szóló 1997. évi C törvény alapján) a népszavazások jegyzőkönyveit át kell adni az illetékes levéltárnak. Így a www.valasztas.hu internetes oldalon nem fellelhető helyi népszavazási jegyzőkönyvek ügyében a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárából illetve helyi, megyei lapokból lehet csak információkhoz jutni.

⁶⁹ Bár az is sokszor csak hiányosan, például Kisbér esetében nem derül ki a kiváló településrész (Ászár) neve, vagy egyáltalán nem szerepel az adatok között Kőröshegy település Somos településrészének kiválása és Szántódhoz csatlakozása (1999. 12. 12.), mely érvényes és eredményes volt.

3. táblázat: Területszervezési helyi népszavazások 1999 és 2012 között

	helyi népszavazások száma	területszervezési ügy	érvényes és eredményes
1999	17	8	6
2000	21	5	3
2001	15	9	9
2002	9	4	4
2003	22	4	3
2004	22	6	4
2005	19	10	9
2006	19	3	3
2007	5	1	1
2008	27	6	6
2009	23	7	4
2010	7	0	0
2011	9	0	0
2012	6	4	1

Saját szerkesztés az Országos Választási Iroda adatbázisa alapján

A helyi népszavazásokat kutató tanulmányok egyike az 1999 és 2011 közötti időszak helyi népszavazásait dolgozta fel, két esettanulmánnyal kiegészítve (Tóth 2012). Az első esettanulmány a 2007-es pécsi népszavazásról szól, melynek célja egy katonai radar telepítésének a megakadályozása volt. A második esettanulmány a 2010-es szerencsi népszavazást tárgyalja, ahol az iparfejlesztésre épülő munkahelyteremtés és a világörökséghez való tartozás konfliktusának a feloldása volt a cél. A tizenhárom éves intervallumban kétszáznál több helyi népszavazás történt, ezek nagyobb része településszerkezet változtatásáról és környezetvédelmi témájú kérdésekről szólt, de szerepelt közöttük szociális ügygel kapcsolatos, társult képviselő-testület létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló kérdés, és két helyi tájékoztatással kapcsolatos kérdés is. A vizsgált referendumoknak több mint a fele sikeres (tehát érvényes és eredményes) volt. A tanulmányból az is kiderül, hogy a kisebb lélekszámú településeken kezdeményezték a

legtöbb helyi népszavazást vélhetően azért, mert a csoportméret befolyással van az érdekérvényesítésre. Ugyanezt támasztja alá a másik következtetés, mely szerint nem csak a referendumok száma, hanem a referendumokon való részvételi arány is csökken a településméret növekedésével.

3.2 Az önállósodási folyamat jellemzői és dinamikája

A helyi népszavazásokkal foglalkozó másik politikatudományi tanulmány (Nagy–Tamás 2004), az előző tanulmányhoz képest jóval szűkebb, három éves időszakot vizsgál⁷⁰ és összesen ötvennyolc helyi népszavazási ügyet dolgoz fel a referendumok tárgya,⁷¹ funkciója szerint. Az írás a konfliktusos viszonyok okáról, és feloldásuk dinamikájáról is tartalmaz megállapításokat. A tanulmány elsődleges célja annak bemutatása, hogy a helyi népszavazások milyen szerepet töltenek be a helyi döntéshozatalban és a helyi konfliktusok feloldásában. A szerzők az 1999 és 2001 közötti időszakot több szempontból is alkalmasnak tartják a vizsgálódásra. Egyfelől azért, mert az önkormányzatok 2000-től kötelesek bejelenteni a helyi népszavazásokat, így kevesebb utánajárással is felkutathatók az adatok, másfelől a rendszerváltozás után közvetlenül megfigyelhető településszerkezet megváltoztatásával kapcsolatos népszavazási hullám ezekben az években már csendesedni látszik.

A népszavazások tárgya a feltett kérdések tematizálásával és a népszavazáshoz kapcsolódó kampány témája alapján határozható meg. A témák alapján a népszavazási kezdeményezések négy kategóriába sorolhatók. Területszervezési, beruházási, környezetvédelmi és szociális ügyekben történik leggyakrabban népszavazás. A területszervezési kérdések azért is gyakoriak, mert a képviselő-testületnek nincs mérlegelési joga a kiírást illetően. Megyeváltás, településrész leválása, másik településhez való csatlakozás, illetve társult képviselő-testület létrehozása esetén kötelező figyelembe venni a lakosság véleményét. Területszervezési kérdésekben általában a lakosság kezdeményezi a népszavazás kiírását, míg beruházási ügyekben a képviselő-testület a kezdeményező, a

⁷⁰ 1999 és 2001 között

⁷¹ A vizsgált népszavazások 40%-a (összesen 23, ebből 15 településrész kiválásáról szólt) területszervezési kérdéssel volt kapcsolatos.

lakosság által kezdeményezett referendumok inkább a beruházások megakadályozásáról szólnak (Nagy–Tamás 2004: 201). A területszervezési ügyekkel ellentétben a beruházási ügyekkel kapcsolatos referendumok száma a rendszerváltozás óta folyamatosan emelkedik. Szociális ügyekben (az önkormányzat közszolgáltatás szervezési feladatait illetően) rendeznek legritkábban népszavazást. A helyi népszavazás a kisebb közösségekre inkább jellemző, mint a nagyobbakra. Kisebb közösségben könnyebb a kezdeményezés elindítása, egyszerűbb kampányolni, így könnyebb az érvényességi és eredményességi küszöböt elérni.

A helyi népszavazások közösségben betöltött legfontosabb funkciója a versengő vélemények legitimációja. Lakossági vagy civil kezdeményezés esetén a lakossági vélemények megerősítését, vagy a lakosság önkormányzati véleménnyel, döntéstervezettel való szembenállását fejezi ki. Önkormányzati kezdeményezés esetén az önkormányzati döntés legitimációját szolgálja. A helyi népszavazások funkciójával szoros összefüggést mutat a lakosság mobilizálhatósága. A településszervezési kérdésekben tűnik a legaktívabbnak a lakosság, ezek a népszavazások általában sikerrel járnak. Beruházási, környezetvédelmi vagy szociális ügyekben – az érvénytelen vagy eredménytelen népszavazások számát tekintve – jóval nehezebb a mozgósítás.

A helyi népszavazás tipikusan a helyi közösség vitás kérdéseinek a megoldására való, főleg olyan vitáknak a rendezésére alkalmas, amelyek során a közösség megosztottságát más színterek segítségével nem sikerül feloldani. (Tóth 2012: 87) A helyi népszavazások konfliktusokat előznek meg vagy konfliktusokat oldanak fel, de az is előfordulhat, hogy a konfliktus mélyebb okai kerülnek felszínre a népszavazási kezdeményezés által. A településszerkezeti, területszervezési kérdések sok esetben tartós konfliktust generálnak, a vagyonmegosztás és a határ tekintetében gyakran évekig várat magára a megegyezés. A konfliktusokban szembenállók többféle csoporthoz tartozhatnak, többféle érdekcsoportot képviselnek. Például konfliktus alakulhat ki az önállósodni kívánó településrész lakói és a település egésze között, illetve a kezdeményezők, és az önkormányzat között. Az önállósodási folyamatnak lehetnek támogatói és ellenzői is a településrészen belül. A konfliktus így csoportképző erővel bír, azonban a népszavazás során feltett eldöntendő, vagyis „igen – nem” típusú kérdésre adott válasz alapján a résztvevők árnyaltabb véleménye nyomán szerveződő csoportok megismerésére nincs lehetőség. A csoportoknak illetve véleményeknek a differenciáltsága a népszavazási eredményből nem derül ki, csak más

színterek kutatása által lehetséges megismerésük. A lakosság népszavazásból kimaradó csoportjai tovább árnyalják a konfliktust, hiszen a helyi népszavazásból való kimaradásnak számos oka lehet, melyek helyi szinten általában nem kezelhetők, és a népszavazásból kizártak fogalmazzák meg a legtöbb kritikát a folyamattal és a helyi népszavazás intézményével kapcsolatban. A keneseiek körében például felháborodást váltott ki a szabályozás kizáró jellege, mely alapján az előkészítő bizottság által javasolt területhatárokon belül lakók szavazhattak csak. A nyaralótulajdonosok azt sérelmezték, hogy a kijelölt határokon belül élő állandó lakosok vehetnek csak részt a szavazáson. Az akarattyaikat pedig felháborította, hogy a lakcímkártyával nem rendelkező állandó lakosok is választói névjegyzékbe kerültek.

Településszervezési kérdések esetén leggyakrabban a materiális javak megosztása, és a határ meghúzása körül alakul ki konfliktus, és a konfliktus a népszavazás után is folytatódik. A nyilvános vitákban résztvevők érveléseiben gyakran túlsúlyban vannak az érzelmi elemek, például az identitástudat vagy a történelmi múltra utalás.⁷² (Nagy–Tamás 2004: 211). A konfliktusok intenzitásának általában hű tükre a népszavazáson való részvételi arány is.

A helyi népszavazások során zajló vita dinamikájának legfontosabb állomásai a konfliktus létrejötte, a lakosság mobilizálásának első fázisa (aláírásgyűjtés, tájékoztató rendezvények, médiaesemények), a népszavazási kampány és rendezvényei (fórumok) és a népszavazás. A dinamika szempontjából az első szakasz az ügy közéleti kérdéssé válását jelenti, mely során a résztvevők tematizálják a problémát, kimondásra kerülnek a legfontosabb kérdések és definiálódnak a szerepek. Körvonalazódnak a döntési alternatívák és az ügyben szemben álló érdekcsoportok is, miközben a kezdeményezők személyét és a kezdeményezés tényleges motivációit, például az érdekeltek vagy az érdekcsoportok közötti korábbi konfliktusokat gyakran homály fedi. A kezdeményezők általában aláírásgyűjtésbe kezdenek, lakossági tájékoztatókat, falugyűlést tartanak. Így történt ez Balatonakarattya esetében is. A megfelelő számú aláírás összegyűjtésének benyújtása után a képviselő-testületnek még elvileg lehetnek eszközei az ügy hátráltatására például a népszavazási kiírás halogatásával vagy kedvezőtlen falugyűlési, népszavazási időpont meghatározásával. Dinamika szempontjából a

⁷² A beruházási, környezetvédelmi és szociális ügyekről szóló népszavazások esetében is gyakran keveredik az érvelésben a materiális és az egyéb javak védelme. Az egészséges életmód vagy a szép környezet legalább olyan gyakori érv, mint a jobb anyagi helyzet.

kampány időszaka tekinthető a legaktívabb szakasznak, az érintettek a nyilvánosság különböző szinterein vitatkoznak, és egymás meggyőzésére és néha a folyamat megakadályozására törekednek. A népszavazás az önállósodási folyamat zárásának tekinthető, azonban általában a konfliktus folytatódása és továbbéleződése figyelhető meg, így történt ez az általam vizsgált esetben is.

Helyi szinten, a helyi politikában egy településrész önállósodása tipikusan olyan közéleti eseménynek tekinthető, amely tartós konfliktust generál (Tamás 2012), és csoportképző erejénél fogva törésvonalként jelenik meg. Törésvonalat nem csak területi konfliktus, hanem a közösséget megosztó politikai személyiség, a polgármester, a képviselő-testület tagjai vagy egy testület klikkesedése is eredményezhet. A településrészek közötti konfliktus a legtöbb településen jelen van, legfeljebb nem azonos intenzitással. Az önállósodási törekvés általában a település szereplői között meglévő konfliktus kiéleződésének a manifesztációja, melynek indoklásában az önálló hagyományokra, történelemre, múltra való hivatkozás és a településrészek közötti egyenlőtlen forráselosztással kapcsolatos elégedetlenség egyformán szerepel. A továbbiakban az általam vizsgált településszervezési folyamatban kibontakozó vitát az események sorrendjében mutatom be. A folyamat legfontosabb színtereit a konstituáló elemei szempontjából, az ágensek, a célok és a módszerek mentén elemzem.

3.3 A nyilvános tereket konstituáló elemekről

A továbbiakban általam vizsgált részvételi formák bemutatása és elemzése következik, melyből kiderül, hogy a részvételi formák igen különbözőek a konstituáló elemek tekintetében. Az eseményeket kezdeményezők köre és az események célja is különböző, valamint a különböző céloknak megfelelően különböző kommunikációs formák dominálnak a találkozók során. A konstituáló elemek beazonosítása a társadalmi részvétellel kapcsolatos általános elméleti és gyakorlati következtetésekhez vezethet, így a különböző karakterű fórumokon a résztvevők által alkalmazott kommunikációs stratégiák feltárása hasznos lehet mind a részvétellel foglalkozó kutatók, mind a gyakorlati szakemberek számára.

A fórumok olyan találkozási lehetőséget biztosítanak a résztvevők számára, ahol megbeszélhetik a problémáikat, vitatkozhatnak a preferenciákról. Ezek a találkozások nem

csak a nagyobb méretű települések lakóinak életében válhatnak fontossá, ahol a távolságok miatt kisebb eséllyel alakulnak ki személyes beszélgetések az érintettek között más, véletlenszerűen adódó színtereken, például az utcán vagy a közértben. A lakossági fórumoknak a falvakban is jelentős szerepük van azért, hogy a közéleti eseményekkel összefüggő vélemények, perspektívák közvetlen és nyilvános megvitatását teszik lehetővé szervezett, kiszámítható körülmények között. Mennyire eredményesek ezek a fórumok? Hogyan, milyen keretek között biztosítják a közéleti problémák megtárgyalását? A lakossági fórumok hagyományos formái, például a falugyűlés vagy a polgármesteri tájékoztató fórum továbbra is működnek a településeken, annak ellenére, hogy számos modern változatuk megtalálható a világon, mint például a korábban már említett konszenzus konferencia vagy a polgárok tanácsa. Egyes vélemények szerint a hagyományos formák nem alkalmasak a társadalmi részvétel gyakorlására (Dobos 2012), mások pedig a modern formákat kritizálják, mert szerintük ezek a modern formák csak ideáltipikus formái a szintén ideáltipikus deliberatív vitának. (Kelshaw et al 2007: 6) Talán azért is érdemes nagyobb figyelmet fordítani a hagyományos részvételi formák működésére, mert minden településen rendelkezésre állnak és működésbe hozhatók.

A részvételi formák karakterisztikusan különbözőek lehetnek, és a karakterisztikus különbségeknek megfelelően különböző módon lehetnek hasznosak (például közösségépítés, közösségi tanulás) és különböző eredmények elérését teszik lehetővé (például döntéshozatal, informálás, tájékoztatás). A részvételi alakzatok karakterisztikus különbségei az eseményeket konstituáló elemek különböző kombinációival magyarázhatók. (Kelshaw et al 2007, 2008) Konstituáló elemnek tekinthetők az esemény kezdeményezői és résztvevői, a résztvevők különböző céljai, elvárásai és elképzelései, melyek a szerepek szűrőjén keresztül jelennek meg, és a résztvevők által jellemzően használt kommunikációs módok is. A konstituáló elemeknek a leírása a kommunikáció participációs perspektívájából valójában a kommunikációs színtér jellemzőinek a bemutatását jelenti. Ebből a perspektívából a résztvevők nem ügyfelek és hivatalnokok, vagy választópolgárok/képviseltek és képviselők, hanem problémamegoldó ágensek, akik különböző elvárások mentén bonyolódnak bele az intézményi keretek között zajló részvételi folyamatokba, hogy problémákat oldjanak meg, miközben a társas viszonyokra jellemző vonásokat, a bizalmat, az empátiát vagy az adekvát és egyenlő megszólalási feltételeket sem

lehet figyelmen kívül hagyni.

Az általam vizsgált részvételi formák igen különbözőek a konstituáló elemek tekintetében. Az eseményeket kezdeményezők köre és az események célja is különböző, valamint a különböző céloknak megfelelően különböző kommunikációs formák dominálnak a találkozók során. A falugyűlés összehívását az önállósodási folyamat kezdeményezői érték el, és a falugyűlés általános tájékoztató és döntéshozó funkciójának megfelelően – a résztvevők kommunikációjára a tájékoztatás, az informálás, a kérdések, és a retorikai fordulatok voltak leginkább jellemzőek. Az előkészítő bizottság által kezdeményezett tájékoztató fórumon is elsősorban a tájékoztató, informáló funkció dominált, de már jóval több kérdés, ötlet és javaslat hangzott el, illetve az ötletek és a javaslatok megvitatására is sor került az aktív lakossági részvételnek köszönhetően. A polgármester által kezdeményezett kenesei lakossági fórumon a megszólalók többsége elsősorban személyes történeteket osztott meg a hallgatósággal. A három találkozó közös vonása, hogy ugyanaz az esemény, Balatonakarattya településrész önállósodási törekvése aktivizálta az eseményeken résztvevőket. A falugyűlés és a lakossági fórum elemzése során a konstituáló elemek feltárására és bemutatására törekedtem. Kik kezdeményezték az eseményt? A résztvevők milyen szerepekhez, milyen csoportokhoz tartozva, milyen mozgástérrel rendelkeztek, és milyen elvárások és elképzelések mentén szólaltak meg. Milyen problémákat vetettek fel, esetleg milyen probléma megoldási javaslatokkal álltak elő? A lakossági fórumok résztvevőinek egyik csoportjába általában a meghívottak, a másik csoportba a meghívók, a fórum kezdeményezői sorolhatók. A két, egymással általában szembenálló csoport résztvevői egymás meggyőzésére, illetve optimális körülmények között a két csoport érdekeinek az összehangolására, és egymás értekeinek az elfogadtatására törekednek. A gyakorlatban ez a lakossági érdeklődők és a helyi képviselők csoportját jelenti. Közelebbről megvizsgálva a fórumokat azonban szembetűnő, hogy nem csak két jól körülhatárolt csoportról lehet beszélni, hanem jóval differenciáltabb a résztvevők köre. Az önállósodási folyamat hivatalos kiindulópontját jelentő falugyűlésen például sokkal differenciáltabb a kép a résztvevő kollektív ágensek szempontjából. Jelen voltak például az önállósodási folyamat kezdeményezői (a későbbi előkészítő bizottság tagjai), a folyamat szakértője (az ügyvéd), az akarattyai nyaralótulajdonosok és a kenesei állandó lakosok egy szűkebb csoportja, képviselő testületi tagok, valamint a város polgármestere. A kenesei fórumon értelem szerűen külön

csoportot alkottak az akarattyaik, az akarattyaik fórumon pedig a keneseiek. A csoportokhoz, és a csoportokon belüli szerepekhez különböző perspektívájú elvárások, érdekek és prioritások tartoznak, melyek meghatározzák a részvétellel kapcsolatos szemléletmódokat, az elvárt célokat és az eredményeket. A szerepeknek megfelelően különbözhet a kommunikáció irányultsága és a kommunikáció tartalma is. A résztvevők viselkedése tehát szorosan kötődik a szerepeikhez, a szerepeken keresztül változik a mozgástér. A szereplők viselkedésére erős befolyással vannak a színtér jellemzői is, például a színtér fizikai dimenziói, az idő és a tér, vagy a társadalmi-kulturális környezet, mely magában foglalja a normákat, a kulturális és társadalmi kapcsolatokat, amelyek az adott közösségre jellemzőek.

Az eseményen megjelenő célok feltárása szempontjából különösen fontos a találkozót kezdeményezők köre, hiszen általában ők fogalmazzák meg az esemény explicit célját. A kezdeményezők kimondott célján túl általában megjelennek másfajta célok is, például a meghívott szereplők elvárásainak megfelelő célok, melyek előzetesen nincsenek kimondva, de a részvétel során váratlanul előkerülhetnek. A falugyűlésen például a kezdeményezők kimondott célja az előkészítő bizottság megválasztása volt, miközben a nyaralók az érdekképviselő problémáját szerették volna megoldani, a résztvevő keneseiek pedig a kezdeményezők valós szándékairól, motivációiról akartak többet megtudni. Az esemény kezdeményezői által nem várt, a többi szereplő által megfogalmazott cél gyakran vezet konfliktushoz.

Az eseményeken elhangzott hozzászólások vizsgálata nem csak a résztvevők céljainak a feltárására alkalmas, hanem a kommunikáció egyéb aspektusaira is felhívja a figyelmet. A fórumokon megfigyelhető kommunikációs módok az esemény funkciójával hozhatók összefüggésbe, így válhat egy részvételi esemény informatívvá, tájékoztató jellegűvé, vagy vélemények, kritikák és javaslatok megvitatására is alkalmas fórummá. Az elemzés során a résztvevők neve helyett olyan elnevezések átvételére törekedtem, melyek a résztvevők társadalmi szerepeivel vannak összefüggésben, például polgármester, lakossági érdeklődő, kezdeményező, és amelyeket a résztvevők maguk is többször használtak. A kezdeményezők között megkülönböztettem az adott fórum kezdeményezőit és az önállósodási folyamat kezdeményezőit általában. Az elnevezések alapján az önállósodási folyamat aktív szereplői két csoportba sorolhatók. Az egyik csoportba tartoznak azok az ágensek, akik a már meglévő hivatali státuszuk, pozíciójuk miatt kerültek a folyamatba, mint például az önkormányzati

képviselők, a polgármester, a képviselő testület, a hivatali dolgozók. A másik csoportba tartoznak azok az ágensek, akiknek a szerepe a folyamat során, a folyamat által került definiálásra. Ezeket a szerepeket a személyes interjúkban elhangzottak alapján azonosítottam be, az elnevezéseket az interjúalanyoktól vettem át. Így a továbbiakban kezdeményezőről, hangadóról, kívülről jelöltről, szakértőről (ügyvéd, főépítész), civil támogatóról, egyesület vezetőjéről beszélek még akkor is, ha a szereplők valós személye a településen élők számára könnyen és bármikor beazonosítható.

3.4 A falugyűlés

Az önállósodási folyamat első olyan hivatalos eseménye, amelyen a helyi lakosok tájékozódhattak a folyamat részleteiről, a falugyűlés volt. A falugyűlésnek a magyarországi községekben több évtizede kialakult hagyománya és gyakorlata van, 1971 óta törvény által intézményesített formában létezik. Eredeti célja szerint a lakosság és a községi tanács közötti közvetlen kapcsolat kialakítására való igény hívta életre, és lényegében ma is az önkormányzat és a lakosság közötti közvetlen kapcsolat kereteinek a megteremtését szolgálja. A falugyűlés intézménye a legtöbb esetben csak a problémák kibeszélésének biztosít teret, a területszervezési kérdésekben azonban ennél jóval jelentősebb súlya van, mivel kizárólag a falugyűlés résztvevői dönthetnek a településrész önállósodási lehetőségeit kivizsgáló és előkészítő bizottság felállításáról. A falugyűlés kezdeményezői számára azért is fontos a falugyűlés összehívása, mert a nyilvánosság bevonásával meggyőződhetnek a napirendre tűzött téma, vagyis az önállósodási folyamat közösségi támogatottságáról, vagy alkalmuk van megvilágítani, elmagyarázni céljaikat a közösség tagjai számára, ezáltal egyben befolyásolhatják is őket a cél megvalósításának elfogadásában és támogatásában. Az önállósodási folyamat során a falugyűlés nem csak a kezdeményezés első nyilvános megvitatási lehetősége volt, hanem a kezdeményezők itt szerezhettek először visszajelzéseket a folyamat támogatottságát illetően.

A falugyűlések rendjét – hasonlóan a többi önkormányzati participációs formához – a települési képviselő-testületek által alkotott szervezeti és működési szabályzatok részletezik. A falugyűlés összehívásáról és általános szabályairól Balatonkenese Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 8/2007. (IV. 16.) önkormányzati rendelet 48.

paragrafusa szerint „A képviselő-testület a lakosság tájékoztatása és véleményének megismerése céljából szükség szerint falugyűlést tarthat. A falugyűlés előkészítése, összehívása és vezetése a polgármester feladata. A falugyűlés idejét, helyét és napirendjét hirdetmények és szórólapok útján kell a lakosság tudomására hozni. A falugyűlésről feljegyzést kell készíteni, amely tartalmazza: a falugyűlés idejét, helyét és napirendjét; a megjelentek számát; az előterjesztést vagy annak rövid tartalmát; az elhangzott kérdéseket, felvetéseket, hozzászólásokat és válaszokat. A feljegyzés elkészítéséről a jegyző gondoskodik.”

Az akarattyai falugyűlés összehívásáról a kezdeményezők aláírásgyűjtési akciójára hivatkozva két képviselő előterjesztése alapján határozott a képviselő-testület, 2012 februárjában. A falugyűlésen a helyi lakosok megszavazták az előkészítő bizottság létrehozását, és megválasztották a bizottság tagjait is, akik vállalták az önállósodási folyamat előkészítését. A falugyűlés összehívása előtt alig két héttel a helyi kábeltelevízióból, az Öböl Tv híradójából értesült szélesebb körben a lakosság az önállósodási törekvésről. A kábeltelevízió ugyan nem minden háztartásban fogható, de a híryanag felkerült a Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület honlapjára is, amelynek híreit nem csak az állandó lakosok, hanem a nyaralótulajdonosok is figyelemmel kísérik. A híradó a kezdeményezők köréről, szándékairól és a kezdeményezés okáról közölt részleteket az akarattyai nyugdíjas klub egyik rendezvénye kapcsán. A nyugdíjasok az önállósodási tervekről első kézből, személyesen szerettek volna értesülni, ezért beszélgetésre hívták a részönkormányzat vezetőjét és a kezdeményezőket. A beszélgetésen a részönkormányzat vezetője elmondta, hogy a település állandó lakosai közül többen megkeresték, és körülbelül ötvenen írták alá azt a levelet, amelyben Akarattya leválásának kezdeményezését kéri a részönkormányzat vezetőjétől.

3.4.1 Kezdeményezők és motivációk

Érdekes egy rövid kitérőt tenni az önállósodási folyamat kezdeményezői körére. Az önállósodási folyamat kezdeményezői valójában csak ketten voltak. Elmondásuk szerint 2011 adventjének első vasárnapján az akarattyai Állomás téren a karácsonyi gyertyagyújtás alkalmával összefutottak, és beszélgetni kezdtek a településen folyó ügyekről, a település helyzetéről, és arról, hogyan lehetne Akarattyat szebbé, jobbá tenni. Az egyik kezdeményező

születése óta Balatonakarattyán él, és egy helyi vállalkozás vezetője. A másik kezdeményező négy évvel ezelőtt költözött a településre. Saját meghatározása alapján nem tősgyökeres akarattyai. A kezdeményezők első lépésben felkerestek egy akarattyai kötődésű budapesti ügyvédet, aki az egyik kezdeményező gyermekkori barátja is egyben.⁷³ „Még valamikor decemberben kerestek meg, hogy lenne ez a dolog és mit szólok hozzá. Miután láttam rajtuk, hogy komolyan gondolják, én is beletettem egy kis munkát és összeállítottam egy anyagot, amiben az első lépéstől az utolsóig le lett írva, hogy mi a teendő. Az alapján indult meg a munka. Ők (a kezdeményezők) rengeteg energiát fektettek bele, hogy feltérképezzék, kiknek célszerű a bizottságban benne lennie. Utána még elég sok beszélgetés volt, amíg ez az egész dolog jogi értelemben is formát öntött.” – mondta el az ügyvéd. Az ügyvéd vállalta tehát a jogi teendők tisztázását, a kezdeményezőknek pedig azt a feladatot adta, hogy térképezzék fel, kik a település hangadói, kiket lehetne bevonni a folyamatba akár szakértőként, akár bizottsági tagként, akár segítőként. „... így mentem el a balatonfőkajári polgármesterhez, anyukám ott volt vezető óvónő. Ő is azt mondta, hogy hagyjuk, mert ezt már sokan próbálták. Még egy kicsit ügyvédeztünk, megint visszamentem a kajári polgármesterhez, hogy te, ez lehet, hogy működni fog. Innentől kezdve el kezdtem nézni olyan embereket, akik számítanak Akarattyán.” – mesélte az egyik kezdeményező. A másik kezdeményező elment Zamárdiba, és az ottani alpolgármesterrel beszélgetett a várható feladatokról.⁷⁴

Amikor a kezdeményezők elkezdtek kérdezősködni a településen, sokan megmosolyogták őket. Nincs sok értelme belekezdeni az önállósodási folyamatba, mert másoknak sem sikerült ez korábban. Az egyik kezdeményező szerint elsőre az ügyvéd sem tudta pontosan, mi a teendő. „Ő sem nagyon tudta, hogy mit akarunk, meg mi sem, de azért elmondta nagyjából, hogy mik a lehetőségek. És elkezdtünk erről beszélgetni. A Peti tudta, hogy kik az úgymond hangadók ... És akkor jöttek a nevek ... elindult a hólabda” – mondta el az egyik kezdeményező. Az egyik hangadó 1982 óta él a településen. A folyamat elején egyáltalán nem volt meggyőződve saját részvételének a helyességéről, a korábbi kezdeményezéseket

⁷³ Az ügyvéd a településrészt korábbi kezdeményezés-csíráiban is részt vett, de azok a kezdeményezések nagyon korai fázisban elakadtak.

⁷⁴ Zamárdiból 1997-ben vált ki Szántód, a köztük folyó vita azonban csak 2009-ben zárult le, bírósági döntéssel. A területvitában nyertes Zamárdi a vagyonvitából vesztesként került ki, és a Legfelsőbb Bíróság 93 millió Forint megfizetésére kötelezte.

sem támogatta. Az egyik kezdeményezővel folytatott közel két órás beszélgetés után mondott csak igent a részvételre. A másik hangadó 12 éve állandó lakos, de nagyszülei révén gyermekkorától kötődik a településhez. Az egyik hangadó így emlékszik vissza: „Nem is tudom, hol és kitől hallottam, hogy kezdeményezték a leválási folyamatot, és elkezdtünk beszélgetni. 3-4 beszélgetés után azt mondtam, hogy meg kell próbálni.”

Az elején a kezdeményezők számára az okozta a legfőbb nehézséget, hogy senki nem tudta, hogyan kell egy ilyen folyamatot lebonyolítani, mi a rendje, milyen törvényességi előírásoknak kell megfelelni, ezért is volt szükség jogi szakértő bevonására. A kezdeményezők első feladata tehát a hangadók és segítők megtalálása és meggyőzése volt, miközben a jogi szakértő a folyamat jogi hátterét igyekezett feltárni. Számára ügyvédként az okozott nehézséget, hogy olyan területre került, ahol nincsenek nagyon minták vagy precedensek. Nagyon sok időbe került a különböző jogszabályokban megtalálni azokat a helyeket, amelyek erre a folyamatra vonatkoznak. Ráadásul rengeteg olyan kérdés adódott, amelyekre nem lehetett egzakt módon megtalálni a választ a jogszabályokban. A meglehetősen bonyolult folyamatot 3-4 jogszabály összesen 30 mondata szabályozza. Ezeken kívül OVB állásfoglalások és alkotmánybírósági döntések találhatók, illetve figyelembe kellett venni a helyi szervezeti és működési szabályzatot is.

Megszületett tehát az elhatározás, és a kezdeményezők – az ügyvéd és a hangadók segítségével – elindították a folyamatot. A januári és a februári időszak azzal telt, hogy a két kezdeményező egyre több helybeli lakost keresett fel az önállósodás ötletével, majd elkezdtek aláírást gyűjteni a képviselői indítvány benyújtásához, ezután került sor a falugyűlésre.

A nyugdíjas klub rendezvényén az egyik kezdeményező elmondta, hogy véleménye szerint az elmúlt években a településrész nem a lehetőségekhez képest fejlődött, Balatonkenesével kölcsönösen akadályozták egymást a nagyobb sikerek elérésében. A másik kezdeményező arról beszélt, hogy bár pontos számítások még nem állnak rendelkezésükre, de azt gondolják, hogy Balatonakarattya meg tud állni a saját lábán. A település megfelelő adottságokkal rendelkezik (például Kisfaludy sétány kilátása a tóra, strandok), és hozzá elegendő személyi kapacitással. Az „aktív nyaralótulajdonosok imádják a Balatont,” segítségükkel virágzó települést lehet kialakítani – érvelt az önállósodás mellett az egyik kezdeményező. A riportban többször elhangzott, hogy a kezdeményezők szerint a különválás mindkét településrész számára kedvező lehet, és a folyamat során nyílt és ellenségeskedésektől

mentes kommunikációt szeretnének folytatni Balatonkenesével.

Az első hivatalos hír után két nappal a képviselő testület megszavazta és alig egy héttel későbbi időpontra kitűzte a falugyűlést. A közel ötven helyi lakos aláírását tartalmazó levélre hivatkozva a részönkormányzat vezetője a településstratégiai tanácsnokkal (aki egyben részönkormányzati képviselő is) közösen önálló képviselői indítványt nyújtottak be Balatonakarattya településrész leválásával kapcsolatban a képviselő-testülethez. A 2012. február 23-án tartott képviselő testületi ülésen a részönkormányzat vezetője ismertette az előzményeket, mely szerint akarattyai lakosok keresték meg szóban és írásban, és kérték, hogy Akarattya leválása érdekében lakossági fórum összehívását kezdeményezze. Ebből a hozzászólásból látszik, hogy a részönkormányzat vezetője nem volt tisztában a falugyűlés és a lakossági fórum hatásköre közötti különbségekkel, hiszen a felszólalásában nem tulajdonított jelentőséget a fórum és a falugyűlés megkülönböztetésének. A polgármester kérdésére, hogy fórum vagy falugyűlés összehívását kívánják-e a képviselők, a másik településrészi képviselő – a testületi ülésen jelenlévő ügyvéd segítségével – pontosította a hozzászólást, hogy mindenképpen falugyűlés összehívását szeretnék kezdeményezni. A képviselő-testületi ülésen semmilyen más kérdés vagy észrevétel nem hangzott el az üggyel és a falugyűlés összehívásával kapcsolatban. A testület hét igen szavazattal, tartózkodás és ellenszavazat nélkül hozta meg a falugyűlés összehívásáról szóló határozatot, tehát láthatóan senki nem próbálta meg hátráltatni az eseményeket.

Az önálló községgé válás mellett felsorakoztatott érvek között reaktívak és proaktívak is találhatók, és a résztvevők által megfogalmazott motivációk között szerepel környezeti, gazdasági, társadalmi és politikai indok is. A legtöbben a településkép javulását várják az önállósodástól, élhetőbb, szebb, sikeresebb környezetet szeretnének. Megfogalmazódtak társadalmi, kulturális indokok is, melyek alapján régen sokkal szép volt itt minden. Gazdasági szempontból a helyi tőke kihasználatlanságára hivatkoztak a legtöbben. Ezeken kívül motivációként személyes jellegű gazdasági és politikai érdekkonfliktus is található az ügyben, melyeknek a lényege az anyagi javak és a döntéshozatali lehetőségek felosztása körüli vita az érintett szereplők és az önkormányzat között. A politikai és gazdasági érdekkonfliktusokról nehéz volt információhoz jutni, ezekről általában nem beszéltek nyíltan a leginkább érintettek. A településrészi képviselőket az egyik kezdeményező kereste fel az önállósodás ötletével. Az egyik képviselő szerint ők maguk képviselőként nem kezdeményezhették volna a folyamatot, hiszen őket Kenesén is megválasztották, de a lakossági kezdeményezést

örömmel támogatták a képviselő testületen keresztül. Az egyik képviselő saját szerepvállalásával és az érdekkonfliktusokkal kapcsolatban a következőt mondta: „Ők is ezt látták, hogy le kell választani Akarattyát. A Gábornak volt egy-két olyan beadványa, amit lesöpörtek, annak ellenére, hogy a képviselő-testület megszavazta, a polgármester meg nem írta alá azt a szerződést, amit az ügyvéd előkészített. Szerintem ott dőlt el a Gáboréknál meg a Péteréknél. Meg volt egy óvoda-cirkusz. A Péter mesélte nekem, többször is felhívott. A Péter is, a Gábor is hívott, talán a Péter többet. Hogy ezzel is beszéltek, azzal is beszéltek, nem fog ez így menni. Amikor a Preisznek a kisvasutas pályázatát is megíúsították ott bent (a hivatalban), akkor jött az, hogy én mit veszíthetek, ha felvállalom. A Jánost nem volt nagy dolog rámozdítani erre, ő itt született, itt járt iskolába. Ha ellenzem, az miért jó?”

Bármennyire is izgalmasnak tűnnek ezek a részben rejtett motivációk, sokfelé, főleg a hatalmi kommunikáció irányába ágazásuk miatt feltárásukra nem vállalkozik ez a dolgozat.

A kezdeményezők megfogalmazása szerint számtalan előnnyel járna az itt élők számára az akarattyai településrész önállósodása. Véleményük szerint nem mozdulnak a vállalkozásfejlesztések Kenesével együtt, ezért is kellene valahogyan önálló települést „csinálni” Akarattyából. Az egyik hangadó véleménye szerint nem csak Akarattya, hanem Kenese is elhanyagolt, mint üdülőterület. Ha gazdája van a településnek, akkor kevés pénzből, odafigyeléssel sok mindent meg lehet oldani. Szerinte a leválással Kenese is jobban jár.

A motivációkról nem csak a személyes interjúkon beszéltek a résztvevők, hanem több nyilvános fórumon is, például a falugyűlésen: Az egyik képviselő elmondta, hogy civil megkeresés nyomán terjesztették a képviselő testület elé a leválás ügyét. Az elmúlt négy évben már többször megfogalmazódott ez az igény a településrészben. Mivel ő maga kenesei, nem látta értelmét a különválásnak, de a kialakult helyzetben nem tud tovább amellett érvelni, hogy miért kellene együtt maradnia a két településnek. Az akarattyaiak véleménye szerint vissza kell forgatni a bevételeket Akarattyára, és Akarattya igen nagy helyzeti előnnyel rendelkezik.

A településrészi önkormányzat vezetője azt is elmondta, hogy a 60-as évektől működött Akarattyán óvoda, iskola, tanácsi kirendeltség, a 70-es évek közepétől azonban nincs Akarattyának igazi gazdája. A településrészi önkormányzat létrehozása értelmetlen. Szerinte a település felélte a vagyonát. Véleménye szerint, ha mindkét falurész külön keresi a boldogulását, mindkettőnek jobb lesz. Az egyik hangadó két éve aktívan próbál részt venni

Kenese fejlesztésében, nyomon követte a testületi üléseket, az előterjesztéseket, és sokszor tapasztalta, hogy a hivatalban nem készítik elő az ügyeket. Pár emberrel létrehoztak egy egyesületet is, de nem úgy működik, ahogy ők eredetileg eltervezték: „Ellentmondás van abban, hogy leválásról beszélünk, én meg állandóan az összefogásról papolok, azt tartom fontosnak. Ezért jött létre az egyesület is. Nagy fejlesztéseket csak összefogásban lehet megvalósítani. De mivel ez Kenesével nem ment, így Akarattyának kell jól működő településnek lennie, és akkor majd talál magának szövetségest, mert a jó példa tudja vonzani a többit is. Tehát egyik oldalról évek óta azon fáradozom, hogy összefogás legyen, a másik oldalon az első olyan kezdeményezésnek, ami a leválásról szól, mellé álltam. Ennek a településrésznek fejlődnie kell, rendet kell rakni a vagyontól kezdve a fejekig, és akkor összerakni és beindítani egy jó működési modellt, és akkor lesznek partnerek, akikkel együtt lehet működni.”

A továbbiakban a falugyűlésen elhangzottak empirikus elemzése során arra voltam kíváncsi, hogy kik szólaltak meg, és a megszólalókat milyen témák, kérdések foglalkoztatták elsősorban. A lakossági fórumok hanganyagát vizsgálva – azt is megnéztem, hogy az önállósodási folyamat során hogyan alakultak át ezek a témák, illetve milyen új problémák és célok jelentek meg. Az összehasonlításból kiderül, hogy a falugyűlésnek a folyamat eredményessége és a folyamatra jellemző témák szempontjából meghatározó szerepe volt. A folyamat eredményessége szempontjából azért volt meghatározó a falugyűlés, mert nyilvánosan itt vonódtak be azok a szereplők, akik a későbbiekben az egész folyamatot jellemezték, meghatározták és irányították. A jellegzetes témák szempontjából pedig azért érdekes elemezni a falugyűlést, mert a résztvevők itt fogalmazták meg és mondták ki először nyilvánosan azokat a kérdéseket és problémákat, amelyek leginkább foglalkoztatták az érintetteket, és amelyek a lakossági fórumokon és a helyi nyilvánosság egyéb színterein (helyi lap, internetes oldal) is előkerültek.

3.4.2 Részvétel, határvita és bizalmatlanság

A falugyűlés 2012. március 1-én délután öt órakor kezdődött az akarattyai közösségi házban, az Iskola utca 7. szám alatt. Az alig ötven fő befogadására alkalmas épület zsúfolásig telt, az

előtérben és az ajtón kívül is sokan álltak, körülbelül százötven ember volt jelen. Hangosításra volt szükség, hogy az udvaron tartózkodók is hallhassák a teremben elhangzottakat. A Képviselő-testület részéről jelen volt a polgármester, három települési képviselő, valamint az önkormányzat részéről (jegyző hiányában) tanácskozási joggal vett részt az igazgatási csoportvezető, és a kezdeményezők által felkért ügyvéd. A jelenléti ívet végül 91 balatonakarattyai állandó lakos írta alá. Az állandó lakosok egy bélyegzővel ellátott kék szavazó cédulát kaptak, melyekkel a bizottság megalakítására és a bizottsági tagokra szavazhattak a későbbiekben. A napirend tárgyalására a jegyzőkönyv vezetőjének és a jegyzőkönyv két hitelesítőjének megválasztása után került sor.

A kérdések és a hozzászólások szakaszában a jelen lévők olyan problémákat fogalmaztak meg, amelyek az egész folyamatot végigkísérték a népszavazásig és azon túl is. Az önállósodási folyamat központi problémái a részvétellel kapcsolatos kérdések, a határmegrajzolás és a bizalmatlansággal kapcsolatos kérdések. A részvétellel kapcsolatban leginkább a nyaralók lehetőségei kerültek szóba, a bizalmatlanság a lakosság és a kezdeményezők, valamint a lakosság és az önkormányzat között is megfigyelhető, hatalmi versengés és manipuláció vádja is elhangzott, valamint megfogalmazódtak az előkészítő bizottság működésével, tevékenységével kapcsolatos lehetséges problémák is.

A részvétellel kapcsolatos témák egyik körét azok a hozzászólások alkotják, amelyekben a részvétel általános kérdései kerültek elő, például a helyi népszavazás jogi szabályozása. A részvétellel összefüggésben megjelent a településrészen kiugróan magas számban jelen lévő nyaralótulajdonosok képviseletének és részvételi lehetőségeinek a problémája is, mely a településrész üdülőövezeti sajátosságának a következménye. Az önkormányzat illetve az előkészítő bizottság tagjainak a hozzászólásai és válaszai alapján a falugyűlés célja elsősorban az „informálás” és a „véleményformálás” volt. A településrész önállósodásával kapcsolatos konkrét, konstruktív javaslatokkal azonban elsősorban a lakossági résztvevők álltak elő. A falugyűlésen elhangzott a határ meghúzásának a kérdése is, de a probléma fontosságához képest viszonylag keveset beszéltek róla.

A falugyűlés első felében a polgármester köszöntötte a megjelenteket és elmondta, hogy két részönkormányzati képviselő kérésére történt a falugyűlés összehívása. Mivel a falugyűlés egyetlen napirendi pontja Balatonakarattya településrész leválásának megvitatása volt, ezért kötelezően akarattyai helyszínt kellett választani. A polgármester, miután külön hangsúlyozta azt is, hogy az Akarattyan élő emberek többségének a véleményét kívánja támogatni, átadta

a szót az ügyvédnek. Az ügyvéd elsősorban azokat a kérdéseket igyekezett előzetesen tisztázni, amelyek a falugyűlés jogintézményével, annak hatáskörével kapcsolatosak. Így elmondta, hogy a falugyűlésen megjelentek nem Akarattya különválásáról döntenek, hanem lehetőségük van határozni az előkészítő bizottság felállításáról. Az ügyvéd a továbbiakban ismertette az előkészítő bizottság törvény által meghatározott szerepét az önállósodási folyamatban, majd kitért az önállósodási folyamat jogi szabályozás által előírt további lépéseire: a helyi népszavazásra, a szakminisztérium és a köztársasági elnök szerepére. Az ügyvéd „szakminisztériumként” tévesen a Belügyminisztériumot nevezte meg, mely a továbbiakban további félreértések forrásává vált.⁷⁵

A falugyűlésen az ügyvéd ismertette, hogy a kezdeményezők egy hattagú bizottság felállítására tettek javaslatot. Az ügyvéd amellet érvelt még, hogy a települési képviselők eleve tagjaivá válnak a bizottságnak, így rajtuk kívül a kezdeményezők még négy személyt javasoltak. A jelen levőknek természetesen lehetőségük volt más személyek jelölésére, és ezzel a lehetőséggel éltek is. Az ügyvédi tájékoztató és a kezdeményező képviselők hozzászólása után lakossági kérdések és hozzászólások következtek, melyek tartalmukat tekintve három nagyobb csoportba sorolhatók. A kérdések és hozzászólások többsége a nyaralók részvételi lehetőségeit igyekezett tisztázni, a másik nagyobb tematikai egység a határkijelölés problémája, illetve megjelentek a bizalmatlanság első hangjai is.

A nyaralók részvételének a problémája a falugyűlés első lakossági hozzászólásában megfogalmazódott és az önállósodási folyamat során minden nyilvános fórumon előkerült.

„Kérdésem lenne jogász úrhoz. Tudtommal Akarattya állandó lakosa körülbelül 750 fő, nyaralókkal 1500 főre nő, esetleg többre. A törvény szerint az szavazhat, aki bejelentett állandó lakos. A nyaralókat meg lehet-e kérdezni, mit gondolnak a szavazásról? A demokráciához a plusz 800 ember megkérdezése is hozzátartozik, úgy gondolom.”

A megszólaló tehát azt a problémát vetette fel, hogy a törvény szerint csak az állandó lakosok szavazhatnak a helyi népszavazáson, így azoknak az ingatlantulajdonosoknak a véleménye, akik nem rendelkeznek állandó lakcímmel a településen, nem artikulálódik. A

⁷⁵ A sikeres és eredményes népszavazás után például a polgármester a belügyminiszternek címezte polgármesteri saját véleményét az önállósodási folyamattal kapcsolatban, valamint megyei és országos napilap is arról számolt be, hogy a Belügyminisztériumhoz került a leválási dokumentáció. Miközben a kezdeményezők számára is csak szeptember elején tisztázódott, hogy az önállósodással kapcsolatos dokumentáció nem a Belügyminisztériumba, hanem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba került.

hozzászóló a kérdést az ügyvédnek címezte, aki rövid válaszában a jogi lehetőségek mellett utalt a részvétel egyéb módjaira is: „A felvetést a jogszabályok rendezik. A települési állandó lakos vehet részt a népszavazáson. Megkérdezni meg lehet a nyaralókat, de nem vehetnek részt a szavazáson. Ha részt kíván venni és ennek érdekében valamilyen lépést tesz, ez mindenki saját dolga.”

A következő hozzászóló – aki szintén nem állandó lakos, hanem nyaraló – azt javasolta, hogy az előkészítő bizottságba hívjanak meg egy nyaralót is „megfigyelőként”. Az egyik képviselő ígéretet tett, hogy mindent elkövetnek majd annak érdekében, hogy „a nyaralótulajdonosok is megkapják az információkat. A Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület honlapjára és a balatonkenesei honlapra is fel fogjuk tenni az anyagokat és mindenki elmondhatja a véleményét a távolból is.” A polgármester ezt azzal egészítette ki, hogy a törvény ugyan valóban nem teszi lehetővé a nyaralók részvételét a helyi népszavazáson, de a bizottságnak foglalkoznia kell a kérdéssel, és mivel hosszú folyamatra lehet számítani, „véleményformálásra is lesz ideje mindenkinek”. Az önkormányzat felől érkező válaszok rutinszerűnek nevezhetők. A résztvevők megnyugtatása érdekében még több információt ígérnek és további lehetőségeket arra, hogy a véleményét bárki elmondhassa. Valódi, konstruktív megoldás azonban nem hangzik el.

A következő lakossági hozzászóló azonban konkrét javaslatot tett a korábban felvetett nyaralói státusz problémájának megoldására. A megszólaló egy olyan tag beválasztását javasolta a bizottságba, aki két éve állandó lakos, de előtte hatvan éven keresztül nyaralóként járt Akarattýára. Később ő lett a „kívülről jelölt” előkészítő bizottsági tag.⁷⁶

Egy állandó lakos véleménye szerint a kettős képviselet megoldható úgy is, ha a bizottság figyel azokra az ingatlantulajdonosokra, akik nem állandó lakosok, de a hozzászóló ennél részletesebben nem fejtette ki, hogy mit ért „figyelés” alatt.

A továbbiakban az előkészítő bizottság munkájával kapcsolatban is elhangzottak javaslatok, például az, hogy az előkészítő bizottság a gyakorlati kérdésekről kezdeményezzen

⁷⁶ A „kívülről jelölt” az egyetlen olyan bizottsági tag, akit nem a kezdeményezők jelöltek, hanem kívülről került a folyamatba. Gyermekkorától Akarattýán tölti a nyarakat, 2008 óta állandó lakos. Anyai nagyapja alakította a Balatonakarattýai Fürdőtelep Egyesületet, ezért tősgyökeres akarattýainak vallja magát. A hangadókhöz hasonlóan ő is gyakran járt testületi ülésekre. Amikor megtudta, hogy Akarattýa önállósodását kezdeményezik, elment a falugyűlésre, ahol az egyik barátja ajánlotta őt tagként, hogy képviselje a nyaralók érdekeit. „Így kerültem bele az előkészítő bizottságba, amiben szívesen vettem részt annak ellenére, hogy kicsikét kívülláló vagyok a bizottság többi tagja között, akik régebb óta helyi lakosok.”

konzultációt olyan településsel, amely a közelmúltban vált önállóvá. A bizottság ezt a tanácsot megfogadta, és valóban értékes információkhoz jutott a leválási dokumentáció elkészítéséhez.

A határral kapcsolatos probléma, mint lehetséges konfliktusforrás, a falugyűlésen fogalmazódott meg először. A falugyűlés egyik résztvevője, aki korábban a nyaralók részvételével kapcsolatos problémát is megfogalmazta, a következő kérdést tette fel a leendő település határaival kapcsolatban: „az üdülőttelep volt Akarattya és Kenese határa, ezen elkezdünk majd veszekedni?” A polgármester egyfelől megerősítette a kérdező feltételezését a „veszekedéssel” kapcsolatban, másfelől az előkészítő bizottságra testálta a probléma megoldását: „Valószínűleg így van, mert gyakorlatilag nem volt szükség arra, hogy elkülönüljön a két településrész, és nem kellett határt húzni. De vannak térképek és anyagok, az előkészítő bizottság ezt is ki fogja dolgozni, nem csak a pénzügyi dolgokat...” Az ügyvéd a határral kapcsolatban még hozzátette, hogy „a bizottság egyik feladata az lesz, hogy javaslatot tegyen a területhatárokról, ami térképek alapján történik. Megalapozott javaslatot kell készíteni, mert ha a két településnek nem sikerül megegyeznie, akkor a bíróság dönt.” A határral kapcsolatban még arra kíváncsi volt az egyik résztvevő, hogy az önállósodás befolyásolja-e Kenese városi rangját. A határral kapcsolatban más felvetés, hozzászólás nem hangzott el a falugyűlésen, azonban a balatonkenesei fórum szinte kizárólagos témája a határok meghúzása volt, és érthető módon a további konfliktusok forrását is leginkább ez az ügy jelentette.⁷⁷

A határ kérdése a közösségi részvétel egy fontos elemének, a közösség terének a megvitatásáról szól. A közösségi részvétel egy másik fontos eleme a helyi kormányzás tagjai között lévő bizalom, melynek hiánya bármilyen részvételi folyamat sikertelenségéhez, eredménytelenségéhez vezethet. A közösségi bizalommal kapcsolatban érdemes idézni a falugyűlés egyik résztvevőjének a hozzászólását, mely egyben az önállósodási folyamat első nyilvános kritikája: „Furcsának tartom, hogy meg vagyunk vezetve. Személyek próbálnak olyan valamit tenni valaki érdekében, ami a két település szétcincálását jelenti. ...Olyan hátsó gondolatok vannak, amit nyílt kártyával kellene elmondani. Ha a belügyminiszter idejönne, nem találna el, mert nincsenek kint az utcátlálok. Örülök, hogy ez a lehetőség megnyílik, de

⁷⁷ Balatonkenesén végül helyi népszavazást kezdeményeztek, hogy megkérdezzék a lakosságot, egyet értenek-e az előkészítő bizottság által meghúzott határvonallal. Ennek részleteire a későbbiekben még kitérek.

nagyon fájdalmas lesz Kenesének és önöknek is.” A megszólaló szerint tehát nem csak Akarattyá, hanem a település egésze rossz állapotban van, és véleménye szerint egyéni motivációk és érdekek mozgatják a kezdeményezést. A hozzászólásra az a képviselő válaszolt, akinek vélhetően leginkább szólt a kijelentés, és a részvétel egy újabb dimenziója kerül elő a hozzászólásában: „Visszakérdeznék, hogy az úr balatonkenesei állandó lakos?” Vagyis a kérdés a hozzászóló közösséghez tartozását firtatva azt sugallta, hogy a falugyűlésen elsősorban az akarattyai településen élőknek van joga hozzászólni, kirekesztve ezzel a kenesei résztvevőket. Majd a képviselő, a bizalom építése érdekében a „barátságos megegyezés” lehetőségét, és az előkészítő bizottság szakértő munkáját hangsúlyozta. Ezután a korábbi hozzászólásokhoz képest konstruktívabb hozzászólás következett, amelyben a felszólaló a polgármester és a képviselő-testület segítségét kérte az adatszolgáltatásban, véleménye szerint ugyanis „az ellentéteteket a számokkal fel lehet oldani... polgármester úr segítségét kérem, hogy a bizottságnak az adatszolgáltatásban legyen partnere.”

A bizottságba jelölt tagok bemutatkozása után a bizalomról szóló diskurzus folytatódott. Az a résztvevő, aki korábban a nyaralók részvételi lehetőségeit és a határproblémát is felvetette, elmondta, hogy hét éve állandó lakos Akarattyán, Kenesére is sokat jár, és a korábban hozzászóló állítása igaz: „a településen elterjedt érdekszövetségek vannak, az lenne jó, ha oda tudnánk jutni, hogy ez megszűnjön. A véleményem, és szeretném, hogy a település egyben maradjon, és összedolgozva szeretetben, megbecsülésben többet tudnánk elérni.” Tehát a hozzászóló véleménye szerint a két településrész között rég fennálló széthúzás következménye a jelenlegi önállósodási folyamat, ami helyett kölcsönös bizalomra épülő összefogásra bíztatja a megjelenteket.

A falugyűlés végül, a kezdeményezők szempontjából, eredményesen zárult. A nagy számban megjelent településrészi lakosok megszavazták az előkészítő bizottság felállítását, és az előkészítő bizottságba többségében azok a jelöltek kerültek be, akiket előzetesen elterveztek, kiegészülve egy „kívülről” jelölttel. A közösség szempontjából azonban kevésbé nevezhető sikeresnek a falugyűlés, hiszen a legfontosabb problémák kimondásán túl érdemi vitára és a konstruktív javaslatok kibontására, továbbgondolására nem került sor. A kezdeményezők célja inkább az információnyújtás, a tájékozódás és a tájékoztatás volt, miközben a meghívott résztvevők a lehetséges motivációk feltárására és a problémák megoldására törekedtek, hangot adva támogatásuknak és kételyeiknek egyaránt.

3.5 Lakossági fórum Balatonakarattyán – tájékoztatás és kampány

Az előkészítő bizottsági munka része – és törvény által előírt kötelezettsége – volt az elért eredmények és az eredmények alapján kialakított javaslat megismertetése a lakossággal. A bizottság a tájékoztató kötelezettségének eleget téve első körben egy kiadványt állított össze az elkészített szakértői vélemények és dokumentációk alapján, majd a kiadványt – a helyi lap mellékleteként – eljuttatta a település lakóihoz. Következő lépésként a helyi népszavazás előtt ötven nappal lakossági fórum összehívását is kezdeményezték a bizottsági tagok.

A kilenc oldalas írásos anyag elsősorban a bizottság által hangsúlyosnak tartott, önállósodás mellett szóló érveket tartalmazta, melyek szóban is elhangzottak a tájékoztató fórumon. A lakossági fórumot 2012. június 15-én, a településrész központi helyén, a szabadtéri színpadnál tartották meg körülbelül 100-120 érdeklődő előtt, vagyis többségükben a településrész lakói közel ugyanannyian jelentek meg, mint a falugyűlésen.

A falugyűléshez hasonlóan a fórum résztvevői is különböző célok mentén szólaltak meg. A fórumot kezdeményező bizottsági tagok az általuk megbízott szakértők segítségével elkészített leválási dokumentáció lényegesnek tartott elemeit ismertették, melyekkel az önállósodás mellett érveltek, és a helyi népszavazáson való részvételre buzdították a résztvevőket. A bizottság által megbízott, és a fórumra meghívott ügyvéd röviden kitért a folyamat jogi hátterére, többek között a területkérdésre is, mellyel kapcsolatban először került nyilvánosságra egy törvényi „kiskapu”. A bizottsági tagok tájékoztató és kampányra buzdító stratégiájához képest a lakossági résztvevők hozzászólásai és kérdései ismét a megoldásra váró problémákra irányultak. A lakossági résztvevők hozzászólásai – tartalmukat tekintve – három csoportba sorolhatók. A hozzászólások első csoportjába azok a kérdések tartoznak, amelyek a bizottság tájékoztató anyagával és a tervezett költségvetéssel kapcsolatosak, vagyis a résztvevők az elhangzott információkat igyekeztek pontosítani. A hozzászólások második csoportjába azokat a kérdéseket soroltam, amelyek a nyaralók társadalmi részvételére és érdekképviselőikre vonatkoztak, tehát a nyaralók, hasonlóan a falugyűlésen történetekhez, továbbra is a részvételi lehetőségét firtatták. Végül a hozzászólások harmadik csoportjába azok a jó szándékú, a folyamat sikerességével és a település fejlesztésével kapcsolatos észrevételek sorolhatók, amelyek a meglévő és a várható problémák kezelésével összefüggésben tartalmaztak konstruktív javaslatokat, megoldási terveket.

A kezdeményezők által felsorolt önállósodás mellett szóló érvek egyik csoportjába a racionális, költségvetéssel kapcsolatos állítások sorolhatók, az önállósodási törekvés további indokai inkább szubjektívek, az érzelmekre kívántak hatni. A bizottság egyik tagja elmondta, hogy a kenesei önkormányzattól kapott adatok alapján az akarattyai oldalon több bevétel van, mint tervezett kiadás,⁷⁸ vagyis véleményük szerint, ha sikerül az önállósodás, nem lesz szükség adóemelésre. A bizottság másik tagja szerint: „Akarattya virágzó település volt a háború után. Az ötvenes években Keneséhez csatolták, bezárt az iskola, azóta csak retro strandok vannak. Nincs semmi lehetőségünk a fejlődésre. A hetvenes évek óta nincs gazdája a településnek. Át kell gondolni a város intézményrendszerét, mert rengeteg pénzt visz el. Az akarattyai ingatlaneladásokból befolyt pénz nem lett visszaforgatva – pl. Kovi telek. A Csittény hegy felparcellázása is az akarattyai vagyon elherdálása. Csak romlik a helyzet.” A gazdálkodással kapcsolatos érvelés egy része tehát pozitív szemléletű, a létrejövő új település előnyös pénzügyi helyzetét igyekszik bizonyítani, míg az érvek másik fele a kenesei hivatal pazarló működésének kritikáját is tartalmazza, miközben erősen szubjektív, a jelen lévők érzelmeire is hatni kívánó állításokat tartalmaz. Ilyen típusú érvelést nem csak az előkészítő bizottság tagjai, hanem a lakossági résztvevők is alkalmaztak: „A tavalyi közgyűlésen megtudhattuk, hogy Akarattya Kenesének a gyarmata. A keneseiek körmük szakadtával kapaszkodni fognak azért, hogy megtartsák Akarattyt, mint gyarmatot. Kenesén öröm végigmenni. Itt 1,5 cm aszfaltot tettek az útra. Ez is bizonyítja, hogy gyarmati kiszolgálást kapunk.”

A tájékoztatáson és az önállósodási érvek felsorolásán túl a bizottsági tagok és az őket támogató ügyvéd olyan kijelentéseket tettek, amelyek alapján egyértelműen a népszavazási kampány első állomásának tekintették a fórumot. A bizottság elnöke például összefoglalta, hogy milyen kampányesemények várhatók a népszavazás előtt: „Június 30-án egy akarattyai lakos felajánlásának segítségével virágot fogunk ültetni. A szavazókat szeretnénk szórólappal megkeresni és lenne még egy fórum július vége felé.” Majd lakossági kritikára, mely szerint az eddigi tájékoztató és szóróanyag kevesekhez jutott el, a következő választ adta a bizottság elnöke: „A szórólapok darabszámát a postás Feri kérte meg eddigi tapasztalatai alapján

⁷⁸Az akarattyai önkormányzat a 2012-es évben 178,4 millió forintos bevétellel számolhatott volna, ennek a legnagyobb része, 61 millió forint ingatlanadó.

(Tesco újság stb.), valóban sok helyre nem jutott el, ezt próbáljuk orvosolni. Mindenkit arra kérünk, hogy segítsen nekünk. Augusztus 5-e kulcsdátum, több sanszot nem látunk, utána minimum 15-20 évre esélytelen a leválás.” A folyamat jogi képviselőjével megbízott ügyvéd is arra hívta fel a figyelmet, hogy a helyi népszavazás egy soha vissza nem térő alkalom. A bizottság elnöke a fórumot a következő szavakkal zárta: „Ha ebben az ötven napban egymást nem tudjuk megszólítani akkor nem is tudom. Szeretném megköszönni a Kultúra Háza igazgatójának a szórólapok elkészítését. Facebook, honlap, szórólapok, plakátok, orvosi rendelő, boltok, posta. Hétfőn lesz legközelebb Bizottsági ülés. Próbáljuk meg a sikeres népszavazást augusztus 5-én.”

A bizottság által megbízott, és a fórumra meghívott ügyvéd röviden kitért a folyamat jogi hátterére, többek között a terület-kérdésre is, mellyel kapcsolatban először került nyilvánosságra egy törvényi „kiskapu”, amely a határmeghúzás problémájával szorosan összefügg, és ennek a kiskapunak a kihasználását a későbbiekben többen sérelmezték kenesei oldalról. „Jövő év január 1-én egy új önkormányzati törvény fog hatályba lépni. Jelen pillanatban úgy szól a törvény, hogy ilyen népszavazáson az érintett településrész választópolgárai vesznek részt. Azt, hogy a településrész micsoda, az előkészítő bizottság határozza meg⁷⁹, ahogy jelen esetben is történt. Jövőre viszont – bár nem egyértelműen fogalmaz a törvény és gyakorlat még nem kapcsolódik hozzá, nagyon úgy néz ki, hogy közigazgatási területről beszélünk, vagyis Kenese is szavaz. Rengeteg próbálkozás volt korábban, tényleg nem kellene elszalasztani. A nyaralók is tudnak segíteni, kampányolni valamilyen szinten mindenki tud.” Az ügyvéd hozzászólásából tehát nem csak az derült ki, hogy a bizottságnak javaslatot kell tennie a határra, hanem az is, hogy az akkor aktuális szabályozás szerint⁸⁰ az előkészítő bizottság által meghúzott határon belüli településrész választópolgárai vehetnek csak részt azon a népszavazáson, amely valójában az egész város sorsáról dönt. 2013. január 1-től ez a szabályozás az Mötv. hatályba lépésével valóban megváltozott, mégpedig úgy, hogy az egész település szavaz településrészi leválás esetén. A kiskapu kihasználásának nyilvánosságra hozatalán túl az ügyvéd még röviden kitért a

⁷⁹ A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 8.§-a szerint a községgé nyilvánítás kezdeményezésével kapcsolatos tájékoztatónak az előkészítő bizottság javaslatát az új község területére, elnevezésére, a vagyon, valamint a vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására, a költségek viselésére vonatkozóan tartalmaznia kell.

⁸⁰ Ötv. 46.§ (2) bekezdése

határvita problémájára: „Számtalan fontos feladata volt a bizottságnak, hogy javaslatot tegyen a létrejövő új település területére. Tekintettel arra, hogy mára a két település összenőtt, ezért vissza kellett menni az időben, és az előkészítő bizottság szakértők segítségével 1929-es és későbbi térképeket vizsgált át, és megállapította, hogy Balatonakarattya határa a jelenlegi Matacsalja út és Tompa Mihály út vonalában található. Ezzel kapcsolatban nagyon fontos az, és ez vonatkozik a vagyonmegosztásra is, hogy ez ügyben csupán javaslatot tesz. A végső döntést a két önkormányzat fogja meghozni, a két önkormányzat 2014-ben tárgyalni fog arról, hogy a végleges határ hol húzódjék, illetve a vagyonmegosztás hogyan történjék.”⁸¹ A határvitával kapcsolatban további hozzászólás nem hangzott el ezen a fórumon.

A lakossági hozzászólásokból különböző érdekcsoportok különböző célkitűzései körvonalazódtak. A település vállalkozói elsősorban a költségvetéssel, a számokkal kapcsolatban kérdeztek és a fejlesztési tervekre voltak kíváncsiak. „Hiányérzetem van, elsősorban a pénzügyi kérdésekkel kapcsolatban. A 114 millió Ft kiadás miből áll össze? A megjelent tájékoztató nem elég részletes. Mennyibe kerül majd például a falugondnokság? Az előkészítő bizottság új alapokra helyezné a személyzeti és bérpolitikát: mi ez az új út? Konkrétan miben térne el? A keneseit ismerjük, jó lenne ettől eltérni. A harmadik kérdésem a vagyonnal kapcsolatos. Van-e Kenesének adóssága, ha igen, ez mennyiben érinti Akarattyt?”

A résztvevők köréből néhány fiatal elsősorban az érdekelt, hogy az iskola nélküli településrészen hogyan tervezik a gyerekek iskolába járásának megoldását. „Vannak iskolás korú gyermekek, de a költségvetésben nem szerepel erre vonatkozó költség, tekintettel, hogy Akarattyan nincs iskola. Megemlítették az iskolabusz fenntartását. Szerepel-e ez a költségvetésben?” A bizottság tagjai igyekeztek konkrét válaszokat adni ezekre a kérdésekre a dokumentációban található számításokból kiindulva és fontosnak tartották azt is hangsúlyozni, hogy az előkészítő bizottság csupán egy javaslatot készített. A költségvetéssel és a határokkal kapcsolatos végleges döntéseket az akarattyai lakosok által 2014-ben megválasztott önkormányzat hozza majd meg. Nyilvánvalóvá igyekeztek tenni azt is, hogy az

⁸¹ Egy későbbi kormányhivatali illetve államtitkári állásfoglalás alapján azonban a népszavazást megelőzően meghatározott területtől a későbbiekben eltérni már nem lehet. Ezt az Mőtv. 98. § (9) bekezdése ki is mondja, az Ötv. erről csak közvetve rendelkezett azáltal, hogy a község alakításával kapcsolatos helyi népszavazásban az érintett településrész választópolgárai vehettek részt.

önállósodásra tett javaslat szakértők által elvégzett számításokon alapul, ezért az adatokat és az adatokból levont következtetéseket reálisnak tartják. A bizottság tagjai arra is felhívták a figyelmet, hogy a tervezett költségvetés szerint lehetőség van fejlődni, de a fejlesztések megvalósítása az akarattya lakosok által megválasztott képviselő-testületen múlik majd. A bizottsági anyaggal és a tervezett költségvetéssel kapcsolatos kérdéseken túl újra előkerültek a részvételi lehetőségeket firtató kérdések, melyek a nyaralótulajdonosok csoportjának érdekeit, céljait helyezték előtérbe. „Lesz-e mód arra, hogy a későbbiekben a nyaralók is beleszóljanak a beruházásokba, fejlesztésekbe?” A nyaralók részvételével kapcsolatos kérdéseit általában az ügyvéd válaszolta meg. „Az, hogy majd 2014-ben az újonnan létrejövő önkormányzat miként működik együtt a nyaralókkal, az 2014-ben dől el. A nyaralókat be kell vonni, ez az én véleményem. Ha itt beruházások történnek, abból óhatatlanul is részesednek a nyaralók. Nekem ennek eldöntése nem tisztem és az előkészítő bizottságnak sem. Számos barátom jelen pillanatban elmegy Füredre vagy Almádiba, meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy az emberek itt megálljanak. Este sehova nem tud az ember elmenni.” A válasz nem kifejezetten a felvetett problémára kereste a választ, hanem ismét a kampányra koncentrált és az önállósodásra buzdított.

A következő, részvételt firtató hozzászólás már nem csak a problémát vetette fel, hanem megoldási javaslatot is tartalmazott. „Tizenöt éve működik itt vállalkozásom, érezzük a feszültséget – nem tudjuk megmondani, hogy ez a Kenesével való együttélésből fakad-e –, ami a törvényből fakad, hogy az állandó lakosok és az ingatlantulajdonosok (nem nyaralók vagyunk, hanem ingatlantulajdonosok) között feszül, az ingatlantulajdonosok érdekei nincsenek igazán képviselve. Nagyon nagyra tartom az előkészítő bizottság munkáját. Már annak idején is országos ügy volt a Fürdőtelep Egyesület munkája. Országos ügyet kellene ebből csinálni: az alakuló új önkormányzat vegye kezébe azt az ügyet, hogy az a fajta jogegyenlőtlenség, ami ebben a kérdésben látszik, megszűnjék. Legyünk kezdeményezők. Ez egy igazi jogegyenlőtlenség, hiszen az ingatlantulajdonosok nem szólhatnak bele a település sorsába.” Az országos szintű megoldás helyett helyi rendelet megalkotását javasolta az egyik képviselő: „Köszönöm (név) hozzászólását, ha Akarattya kisebb település lesz, és az új önkormányzat megalakul – helyi rendeletek segítségével – tud ezen az állapoton javítani. Az üdülőtulajdonosokat egyfajta joghoz tudja juttatni. Nagyon sok ingatlantulajdonos vállalkozása ide van bejelentve.” A korábbi két ötlethez képest jóval konkrétabb megoldási javaslat is elhangzik egy civil résztvevőtől: „Két olyan utat látok, ahol az érdekérvényesítést

hatékonyabbá lehet tenni: Az egyik a civil szervezetek, például a Fürdőtelep Egyesület. A másik a képviselő-testület. A képviselők valakit képviselnek, nem csak állandó lakosokat, hanem azokat, akik itt élnek. Tehát a testületen keresztül is érdekérvényesítési lehetőséget látok.” A Fürdőtelep Egyesület vezetője a következő észrevételekkel egészítette ki a fenti hozzászólást: „1989 óta működik a Fürdőtelep Egyesület és keményen támogatjuk a bizottság munkáját, két tag is ott ül az asztalnál. Az üdülőtulajdonosok többségében szeretnék, hogy Akarattya önálló település legyen, de szeretnék, ha jobban figyelembe vennék az üdülők véleményét. Fejlesztéseket szeretnénk.”

A lakossági hozzászólások harmadik csoportjába azokat a jó szándékú, de fontos kérdéseket soroltam, amelyek a bizottság és a leendő képviselő testület munkájára vonatkoznak. A konstruktív hozzászólások mögött feltehetően egy olyan ad hoc módon szerveződött érdekcsoport állt, akik elkötelezett helyiek, és úgy érezték, hogy személy szerint is sokat tudnának tenni a folyamat sikeréért. A helyi körzeti orvos a következőket mondta: „Hogyan tervezik a publicitás növelését, hogy a durván 800 ember értesüljön a részletekről? Kétszázan vagyunk most jelen és van még 2 hónapunk. Ha ennyien megyünk el szavazni, nem lesz ebből semmi.” Majd néhány perccel később így folytatta: „Milyen honlapon érhetőek el az információk? A lakosság gyakran engem kérdez, mint központi helyen lévő embert, de nekem sincs elég információm, én sem tudtam mit mondani ma reggelig, amíg ezt a tájékoztató anyagot nem láttam. Nagyon szép munkát végeztek, de ennek csak akkor van értelme, ha ez eljut a lakossághoz, tulajdonképpen meggyőzi őket, hogy érdekük elmenni szavazni.” Nem sokkal később az egyesület vezetője válaszolt a körzeti orvos kérdésére: „Egy kis segítséget szeretnék nyújtani a doktornőnek, a [www. balatonakarattya.hu](http://www.balatonakarattya.hu) jelen pillanatban még az egyesületé és minden friss információ megtalálható rajta.” A fórum további hozzászólásai is a tájékoztatás fontosságára hívták fel a figyelmet: „Nagyon szakszerű a tájékoztató anyag, optimista vagyok a népszavazást illetően. Milyen módon tervezik a kampányt, annak kommunikálását? A jelenlegi kommunikálás csak a postás úron keresztül történt, aki nagyon rendes ember, de nem mindenkihez jut el. Van-e arra lehetőség, hogy a hosszú évek óta bezárva álló üdülőkkel történjen valami, tulajdonosok felszólítása? Utcanevek pontosítására is szükség van: Ságvári vagy Ságvár utca.” A tájékoztatással kapcsolatos nehézségeken túl előkerült a település rendezetlen területeinek is a kérdése. A fórum második felében egyre több olyan téma került elő, amelyek a közvetlen lakókörnyezettel, a település életével kapcsolatosak, például a lánbtenisz-pálya vagy a

szabadstrand ügye. „Nem vagyok állandó lakos, de van az a nudista strand, ha még emlékeznek rá, a Bercsényi alatt. Nem lehetne abból egy szabad strandot kialakítani? A szabad strand olyan messze van, hogy azt egy nyugdíjas nem tudja megközelíteni. Amikor megvettük 40 éve a strandot, akkor az még szabad volt, most felveri a gaz, van ott egy biztonsági őr, de nem lehet oda bemenni.”

Összehasonlítva a falugyűlésen elhangzottakat az előkészítő bizottság által összehívott tájékoztató fórummal, számos hasonlóság és néhány szembetűnő különbség is megállapítható. A falugyűléshez hasonlóan a részvétellel és az érdekképviseléssel kapcsolatos kérdések a tájékoztató fórumon is előkerültek, nem csak problémaként, hanem konstruktív javaslatok formájában is, azonban az események résztvevői között csak ritkán alakult ki párbeszéd. Mindezek ellenére sem nevezhető a kommunikáció egyirányúnak vagy tranzaktívnak ezeken a fórumokon. Inkább az látható, hogy a konstituáló elemek, vagyis a kezdeményezők, a résztvevők és a célok szerint erősen strukturált kommunikáció valósul meg, vagyis a tér és a felkészültségek által meghatározott kommunikációról beszélhetünk. A tér ágenseinek különböző felkészültségei és szándékai befolyásolták a hozzászólásokat. A tájékoztató fórumon a bizottsági tagok és az ügyvéd tájékoztatni és mozgósítani szerették volna a lakosságot, a lakossági résztvevők pedig az elhangzottakra szerettek volna reagálni, problémákat feltárni és a kérdéseikre választ kapni. A bizottság tájékoztató munkájával kapcsolatos észrevételekre a bizottság egyik tagja például így felelt: „Köszönjük a kritikát, kezdők vagyunk még ebben a témakörben. Aki részt vett a bizottsági üléseken, az tudja, hogy célul tűztük ki a teljes körű tájékoztatást. A honlapokon már megtalálható a teljes anyag, a nyomtatott anyag pedig az Iskola utcai könyvtárban. Köszönjük a hozzászólást. Eddig a munka volt, most a tájékoztatás.” A bizottság tagjai tehát elsősorban a tájékoztatásra és a kampányra koncentráltak, miközben érdemben nem válaszoltak a lakossági felvetésekre. A fórum a tájékoztatáson túl egyértelműen inkább kampány célokat szolgált, és az előkészítő bizottság tagjai inkább a meggyőzésre törekedtek, nem pedig az együttműködő részvételre, és a lehetséges alternatívák megvitatására. A lakosság bevonódásra, részvételre való igényére, mely a konstruktív, segítő hozzászólásokban nyilvánult meg leginkább, kevés reakció érkezett a fórum kezdeményezői felől. A falugyűlés és a tájékoztató fórum közötti legfontosabb különbség az volt, hogy a tájékoztató fórum diskurzusaiban nem került elő a folyamattal szembeni bizalmatlanság, illetve a határvitáról is csak kevés szó esett.

3.5.1 A Helyi népszavazást megelőző kampányról

A kampány hivatalosan a népszavazás kitűzésének napján kezdődik és a szavazás napjáig tart. A szavazás napján 0.00 órától 19.00 óráig, a kampánycsend idején, nem lehet gyűlést tartani, választásra buzdító üzeneteket, e-maileket küldeni, plakátot ragasztani, vagy szervezeten szavazásra szállítani az embereket. Az előkészítő bizottságnak a kampánnyal kapcsolatos előzetes elképzelése az volt, hogy akit sikerül mozgósítani és elmegy szavazni, az valószínűleg igennel szavaz, ezért minden energiával a mozgósításra kell koncentrálni. A mozgósítás kulcsüzenete ennek megfelelően az volt, hogy aki nem megy el, az valójában nem támogatja a településrész önállósodását, tehát „nemmél szavaz” a településrész önállósodására. A bizottság tagjai a sikeres mozgósítás érdekében teendőlistát állítottak össze, mely szerint a mozgósításnak három kulcseleme volt: a közterületi kampány (plakátok, szórólapok), a lakossági fórumok, és a személyes, közvetlen meggyőzés.

A népszavazással kapcsolatos plakátok és szórólapok kivitelezéséhez ki kellett találni egy szlogent, egy olyan „hívó gondolatot”, amely könnyen rögzül a választópolgárok fejében. Valamint olyan rövid, egyszerű üzenetekre is szükség volt, amelyekkel a választópolgárok könnyen azonosulni tudtak. A plakátok és a szórólapok olyan közterületekre és intézményekbe kerültek, ahol a lakosság leggyakrabban megfordul: posta, bolt, zöldséges, orvosi rendelő, benzinkút, strandok. A szórólapokon a választási szlogeneken és a népszavazás időpontján kívül a Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület honlapjának az elérhetősége is szerepelt, ahol további információkat olvashattak az érdeklődők. A kezdeményezők eredetileg szerettek volna szűkebb részvételű tájékoztató fórumokat is szervezni, illetve egy kampányzáró fórum terve is megfogalmazódott, azonban ezekre végül nem került sor. A kampányidőszakban számos olyan spontán alkalom adódott, ahol a bizottság tagjai is szóhoz jutottak, például a polgármester kenesei és akarattyai tájékoztató fórumán, vagy a Fürdőtelep Egyesület éves közgyűlésén.⁸²

A kampány előkészítése során az ügyvéd folyamatosan tanácsokkal és ötletekkel látta el a Bizottság tagjait. Első lépésként azt a módszert javasolta, amely már a tájékoztató fórumra készülés során is bevált. Javaslatának megfelelően a bizottság tagjai összegyűjtötték azokat a kérdéseket, amelyeket a folyamat során leggyakrabban hallottak. A közvetlen, személyes

⁸² A Fürdőtelep Egyesület az egyetlen olyan balatonakarattyai civil szervezet, amely aktív tagsággal rendelkezik, és az egyesület vezetői az önállósodási folyamatban is részt vettek támogatóként.

meggyőzésre épülő kampány két irányból igyekezett behálózni a közösséget. A kezdeményezők kiindulópontja az volt, hogy a kisebb településeken élők jól ismerik egymást, és a helyi ügyekkel kapcsolatban főleg azoknak a véleményére hallgatnak, akiket tekintélyként, véleményformálóként tartanak számon a településen. Véleményformáló személyiségnek számít például a körzeti orvos vagy a boltos. Valójában ezeknek a tekintélyeknek a meggyőződésén, álláspontján és aktivitásán múlik a népszavazás eredménye. Éppen ezért a bizottság tagjai első körben a véleményformálókat igyekeztek meggyőzni és bevonni a kampányba. A véleményformálók bevonásán túl a bizottság tagjai személyesen, házról házra is végigjárták a települést, igyekeztek eljutni minden háztartásba, hogy meggyőzzék a lakosságot a népszavazáson való részvétel fontosságáról.

A bizottság tagjai egyetértettek abban, hogy a népszavazást megelőző időszakban az ügy szempontjából a csend a legártalmasabb. Az embereknek folyamatosan érezniük kell, hogy történik valami, ennek megfelelően folyamatosan, heti több alkalommal üléseztek és információt cseréltek.

A népszavazás kiírása és a népszavazás lebonyolítása közötti időben több kérdésben is vita támadt az önkormányzat és az előkészítő bizottság tagjai között. Például a választói névjegyzék – a közzététel időtartama alatt – 2 napon át nem volt megtekinthető, mivel a Hivatal zárva tartott szombaton és vasárnap. Ennél is nagyobb felháborodást váltott ki, hogy a névjegyzékbe olyan szavazók is bekerültek, akiknek lakcíme mindössze a Balatonkenese településnevet tartalmazta.⁸³ Az előkészítő bizottság álláspontja szerint mivel az érintett településrész határai az előkészítő bizottság javaslatában vannak kijelölve, ezért a helyi népszavazáson kizárólag olyan választópolgárok vehettek volna részt, akiknek állandó lakcíme igazolhatóan az érintett településrészen található, és a névjegyzékben nem szerepelhettek volna olyan választópolgárok, akik ugyan balatonkenesei lakcímkártyával rendelkeznek, de igazolhatóan nem az érintett településrészen laknak, hiszen lakcímkártyájukon mindössze a Balatonkenese megjelölés található.

A bizottság a közzététel időtartama után nyújtotta be a fenti kifogást, éppen arra hivatkozva,

⁸³ „A helyi önkormányzatokról” szóló 1990. évi LXV. törvény 46. szakasz (2) bekezdése értelmében új község létrehozási szándéka esetén a helyi népszavazáson kizárólag az érintett településrészen állandó lakcímmel rendelkező választópolgárok vehetnek részt.”

hogy a választói névjegyzék a közzététel időtartamán belül két teljes napig nem volt megtekinthető. Azonban a Helyi Választási Iroda Vezetője, érdemi vizsgálat nélkül utasította el a bizottság kifogását, arra hivatkozva, hogy a kifogástétel elkészt, nem a közszemle ideje alatt érkezett be.

3.6 A balatonkenesei fórum narratívái

A nemzetközi szakirodalomban a részvételi folyamatok kommunikációs szempontú kvalitatív kutatására számos példa található. Egy amerikai folyóirat⁸⁴ különszámának öt tanulmányában például ugyanannak a lakossági fórumnak a kommunikációs szempontú elemzése olvasható, öt különböző módszer, például a beszélés néprajzának alkalmazásával. A tanulmányok az empirikus anyag és a kommunikációs szemlélet szempontjából kapcsolódnak egymáshoz. Külön figyelmet érdemel, hogy az írásokban szinte kivétel nélkül felszínre kerül a bizalom, a közösséghez tartozás és a részvételi gyakorlat témája, amelyek nem csak a közösség számára kiemelt témák, hanem a részvételműtatókat is foglalkoztatja. Az állampolgári bizalmatlanság a hivatal és az önkormányzat irányába szinte minden lakossági fórumon szóba kerül. A közösség tagjai arról is gyakran vitáznak, hogy milyen kritériumok alapján, ki tekinthető a közösség legitim tagjának, valamint a fórumok visszatérő témája a részvétel gyakorlata, vagyis a folyamatok céljainak megvalósításával kapcsolatos kihívások.

A fórumokon elhangzó narratívák⁸⁵ elemzése arra világít rá, hogy a megszólalók hogyan használják a személyes történeteket (a múltat, a történelmet) az identifikáció, a közösséghez tartozás, a közösségi értékek, esetünkben a közösség földrajzi határainak a deklarálásához.

A lakossági fórumon elhangzott megnyilatkozások elemzésén keresztül elsősorban arra voltam kíváncsi, hogy a résztvevők által elmesélt történetekben milyen érdekek, értékek és célok fogalmazódnak meg. A lakossági fórum intézménye kedvez a történetmesélésnek. A fórumoknak, összehasonlítva például a képviselő-testületi ülés vagy a falugyűlés

⁸⁴ The International Journal of Public Participation Vol. 3 No.2 2009. December

⁸⁵ A narratívák elemzésének ötlete Laura W. Black (2009) tanulmányának olvasása közben fogalmazódott meg. Az idézetek jelölésének a módját is tőle kölcsönöztem.

forgatókönyvével, nincsen szigorú, kötött koreográfiája, például általában nincsenek előre meghatározott napirendi pontok. Így a lakossági fórum általános keretei (téma, helyszín, kezdési időpont) között a résztvevők gyakran szabadon beszélgetnek, és gyakran eltávolodnak, elkalandoznak a fórum előre megjelölt témájától, esetünkben az akarattjai településrész leválásától. A korai deliberatív elméletek szerint a nyilvános fórumok sikerességét gátolják ezek a személyes hangvételű történetek (Black 2009: 37), mert a diskurzusok eltávolodnak a jó közbeszédre jellemző közjó fókuszától, és így a résztvevők a döntések meghozatalához szükséges racionális érvelés és elemzés helyet a személyes szférára koncentrálnak. A nyilvános vita mai modelljei azonban nagy hangsúlyt fektetnek a részvétel társas aspektusaira, mint például az empátia, a tisztelet, a figyelem vagy a kölcsönös megértés. (Gastil–Black 2007, Gastil 2008, Black 2009). A nyilvános vita új szemléletmódja szerint a történetmesélések vizsgálata még akkor is izgalmas megközelítés, ha a lakossági fórumokon zajló beszélgetések csak ritkán közelítenek a nyilvános vita korábban már általam is részletezett modelljéhez.

A résztvevők által elmondott történetek tehát sajátos módon járulnak hozzá a közjóról folytatott vitához. A személyes történetek a vitában elhangzó érvek alátámasztását szolgálják (Black 2009: 37), miközben segítséget, mankót jelentenek a megszólalók számára a közügyek tárgyalásában való részvételhez (Ryfe 2006: 74). Az elhangzó történetek a bizonyítékai annak, hogy a résztvevők releváns tapasztalatokkal rendelkeznek, kompetens ágensnek tekinthetők a fórum témáját illetően. Ugyanakkor a személyes történetek a résztvevők közösségi identitásának, értékrendjének, valamint a folyamattal kapcsolatos viszonyuknak a diszkurzív konstrukciói is. (Black 2009: 36) A fórumon elhangzott történetekben a szereplők leginkább önmagukra és a településhez fűződő viszonyukra reflektálnak. Az egyéni és a közösségi identitás meghatározásával arról is elmondják véleményüket, hogy kiknek van joga egy közösségben határt kijelölni. A történetek elmondásában konstruálódó értékek alapján a résztvevők értékrendbeli különbségei térképezhetők fel, mely a folyamathoz való viszonyulásukat is meghatározza. Az értékrendbeli különbségek polarizálják a közösséget, és egymás megértését veszélyeztetik.

A fórumot a polgármester hívta össze azzal a céllal, hogy az önállósodási folyamat részleteiről tájékoztassa a kenesei lakosságot. Az általános iskola aulájában közel negyven résztvevő jelent meg, köztük akarattjai érdeklődők, az előkészítő bizottság tagjai, valamint

az előkészítő bizottság által felkért ügyvéd. A fórum első tíz percében a polgármester röviden összefoglalta az elmúlt hónapok eseményeit. Véleménye szerint „az előkészítő bizottság dokumentumában olyan határvonal lett felrajzolva, ami soha nem volt. Ez a határvonal a megmaradó Kenesét vérig sérti, mert olyan területeket vesz el, ami mindig kenesei terület volt.”

A polgármester a vagyonmegosztással kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy a korábbi híresztelésekkel ellentétben a bevételeknek nem 80%-a, hanem csak 18%-a származik Akarattyáról, ahogyan az a bizottság dokumentációjában is szerepel. A dokumentáció további véleményezésére a korábbi főépítést kérte fel.⁸⁶ A volt főépítész „mint kenesei lakos”, és „67 éve a településen nyaraló” határozta meg önmagát. A bizottsági anyaggal kapcsolatban a következőket mondta:

- 1 Az a rész soha nem volt Akarattya, Akarattya egy puszta volt.
- 2 Tovább az anyagon. Azt írják, hogy 1950-ben közigazgatásilag
- 3 Balatonkeneséhez csatolták Balatonakarattyt, emiatt válhatott
- Kenese
- 4 nagyközséggé. Azt mondom, ez nem igaz. Maguk csatolták be az
- 5 anyagokat a Veszprém megyei Levéltár levelét, mi szerint
- 6 Balatonakarattya soha nem volt önálló település, Keneséhez tartozó
- 7 puszta volt, majd a 20. század közepétől Keneséhez tartozó
- 8 külterületként tartották nyilván. Ez úgy történt, hogy a 24-28-as, majd
- 9 a 30-as térkép alapján teret rendeztek, illetőleg a 19. századba vezető
- 10 nyomok szerint tanyák voltak a mostani körforgalom helyén, az abc
- 11 területén. Ott állt 1847-ig egy csárda, mint tudjuk a csárda általában

⁸⁶ A főépítéssel készített személyes interjúból kiderült, hogy a polgármester valóban felkérte őt a bizottsági anyag véleményezésére, arról azonban nem volt szó, hogy a lakossági fórumon ezt el is kell mondania, ezért váratlanul érte őt a megszólítás.

- 12 külterületen épült, mert nem az embereknek, hanem az állatoknak volt
13 az itatóhelye.

A volt főépítész az előkészítő bizottság anyagát tehát több szempontból kritizálta, és földrajzi történelmi érvek mentén vitatta Akarattya önállóságát. Kiindulópontja szerint Akarattya – a bizottság állításával ellentétben soha nem volt önálló település (1-6), csak külterületként, pusztaként tartozott Keneséhez, amit az is bizonyít, hogy állatok itatóhelyeként csárda is állt ott (11-13). Ezt a kijelentést, a kijelentés szóhasználatát – a fórum későbbi visszhangja alapján – akarattyai részről sokan sértőnek, bántónak érezték. A továbbiakban a volt főépítész asszony további érvekkel igyekezett alátámasztani, hogy miért nem jogszerű és reális a bizottság által javasolt határvonal. Hozzászólásában a következő példa hangzott el, mely az érzelmi alapon történő érvelésnek egyik tipikus példája:

- 1 Végezetül nem tudom megállni, hogy ne mondjam el azt, hogy a
2 Kenesei Országgyűlés, ami az ország három részre szakadását
3 megelőző folyamat utolsó állomását jelenti, 1532-ben az utolsó
4 próbálkozás volt Ferdinánd és Szapolyai János között, hogy ne essék
5 meg. Érdekes lesz azt mondani, hogy a kenesei országgyűlés
6 Akarattyan volt. Tudom, hogy költői, de az emberi élethez sokkal
7 inkább hozzátartozója az, amit érzünk, és ahogy viszonyulunk a
8 történelmünkhöz, mint bármilyen adat. Ötvös Károly is megírta,
nem
9 a család az ősi, hanem a birtok ősi, az öregapáink ültették oda azt a
10 szilfát, a Kenesei Országgyűlést itt tartották, hiszen Keneséhez
11 tartozó Akarattypuszt volt.”

A megszólaló maga is úgy értékeli, hogy a hely múltjához való viszonyra hivatkozás érzelmi alapon történő érvelés (6-8), ennek ellenére sokkal fontosabbnak tartja, mint bármilyen más

érvet vagy adatot. A településen lakók közös értéke az ősi birtok egysége (9-10), a birtokon történt események Kenese múltjáról, a múltban létrehozott értékekről szólnak. A beszélő véleménye szerint az önállósodási folyamat a kenesei ősök által megteremtett értékek felülírásával járhat (5-6), vagyis a múltban megteremtett értékeket veszélyezteti. Az „Akarattyapuszta kifejezést is sokan sérelmezték a vita későbbi szakaszaiban.

A fórum 39. percében szólalt meg az első nem kenesei szereplő. A folyamat jogi felügyeletével megbízott ügyvéd egyértelműen akarattyaiként definiálta önmagát, és határozott álláspontja szerint a közösség egységét nem a város, hanem az ország jelképezi, amitől véleménye szerint nem kíván elszakadni a településrész („Nem az országtól szakad el Akarattya, hanem csak Kenesétől, tehát az országon belül marad.”) A bizottság határjavaslatát, és az önállósodási folyamatot a szakértelem meglétével igyekszik alátámasztani közel 12 perces megszólalásában:

- 1 Az EB⁸⁷ tett egy javaslatot, és ez a javaslat az én megítélésem szerint
- 2 olyan értelemben alapos, hogy sehová máshová nem lehetett volna
- 3 tenni a határt. Az EB legtöbb vitája és eszmecseréje éppen a
- 4 határkérdés körül volt. Az EB javaslatánál egy szempont van, hogy
- 5 szakmailag indokolnia kell, hogy miért ott van a határ. Az EB hivatalos
- 6 térképek alapján dolgozott, a levéltárból kikért térkép alapján.
- 7 Elkezdünk visszamenni az időben, és megnézzük a régi térképeket.
- 8 Jelen pillanatban az nem vitás, hogy van két településmag. Akarattya
- 9 és
- 10 Kenese. Ez a két mag elkezdett növekedni és egy idő után összeért.
- 11 (Hangoskodás). Nem meggyőzni akarom önöket, csak elmondani, hogy
- 12 mi volt a döntés alapja. Hogy önök mit gondolnak, azt én tiszteletben tartom, én a döntés háttéréről beszélek.

⁸⁷ Leválást Előkészítő Bizottság

Az ügyvéd az előkészítő bizottság által végzett munkával kapcsolatban tehát a jogszerűséget, a szakértelem meglétét és az alaposságot hangsúlyozta az előkészítő bizottság munkájával kapcsolatban, és explicit célja nem a hallgatóság meggyőzése volt, hanem a döntés háttérének pontos bemutatása (10-12). Véleménye szerint az önállósodási folyamat a levéltári térképek alapján is pontosan beazonosítható két településrag növekedésének a következménye (7-10). Ezzel szemben a kenesei oldalról felkért szakértő azt hangsúlyozta, hogy az önállósodási folyamat egy jogszabályi hézag kihasználásáról szól, és komolyan veszélyezteti a múltban elért eredményeket.

A fórum 56. percéig kizárólag csak a polgármester, és a szakértők mondták el véleményüket. A fórum hátralévő közel egy órájában azonban már a lakossági résztvevőké volt a főszerep, rajuk kívül megszólaltak önkormányzati képviselők, valamint az előkészítő bizottság tagjai is. A lakossági résztvevők megszólalásainak közös vonása, hogy szinte kivétel nélkül minden megszólaló valamilyen történetbe ágyazva beszélt az önállósodási folyamattal kapcsolatos viszonyáról. Történelmi és élettörténeti események mentén érveltek a Kenese tulajdonának tartott településrész elvételének elfogadhatatlansága mellett. A továbbiakban a lakossági szereplők megszólalásait az eddig megszokotthoz képest kicsit hosszabban idézem, mert rendkívül jól szemléltetik a konfliktus kibontakozásának a módját és a keneseiek viszonyulását az önállósodási folyamathoz. Az első lakossági megszólaló, egy Tompa Mihály utcai hölgy, a következő történetet meséli el:

- 1 1958-ban vették a szüleim a Balatonkenese-üdülőtelepen a telket,
- 2 ami a Honvéd üdülővel szemben van. Soha nem tartozott
- Akarattyához,
- 3 most úgy néz ki, hogy az utca alsó része Kenese, a felső része
- 4 Akarattya. Akarattyára megyek a közértbe, ami mindig is Kenese-
- 5 üdülőtelep volt, és most is az van kiírva. ... És ki fogja az utat ott
- 6 karban tartani, ki fogja a közműveket karban tartani. Kíváncsi vagyok.
- 7 Gyerekkoromban még jártunk a Bezerédj strandra, mikor az Keneséhez
- 8 tartozott, de akarattyaik jártak főleg le. A vasút fölött volt Akarattya,

9 a vasút alatti részt Kenesének nevezték. Ugye én kaptam értesítőt a
10 szavazásról, mert állandó lakos vagyok, de kikérem magamnak, hogy
11 egyedül szavazok a saját utcámban. ... Hogy szavazzak arról, hogy
12 fölöttem elvágják az utcát, egyedül. Egyedül döntsek az utca sorsáról?
13 Kikérem magamnak. 54 éve vagyok, itt, ma már tizenakárhány éve
14 kenesei lakos. Nem szeretnék félig akarattyai, félig kenesei lenni,
15 hanem kenesei szeretnék maradni.

A települést gyermekkorra óta jól ismerő megszólaló szerint olyan területet akarnak Kenesétől elvenni, amely mindig is Keneséhez tartozott visszaemlékezései szerint. Problémaként fogalmazza meg azt is, hogy egy település határára, szélére kerülni számos kellemetlen következménnyel járhat (5-6) az életkörülmények (közművek állapota) vagy az identitás szempontjából (félig akarattyai, félig kenesei). A megszólaló úgy érzi, hogy kényszerítve van ezeknek a megváltozott körülményeknek az elfogadásában, és mivel gyermekkorra óta keneseiként él ezen a településen, továbbra is csak kenesei szeretne maradni. A hozzászólásban megtalálható még a részvétel problémája is. Mivel a szavazásban csak az állandó lakosság vehet részt, ezért az ő utcájában egyedül kell döntenie az utca sorsáról (9-12).⁸⁸

A következő szövegrészlet érdekessége, hogy megoldási javaslatot tartalmaz, ugyanakkor az önállósodási folyamat politikai kavalkád jelleget is igyekszik bebizonyítani egy múltbéli történetre alapozva. Az idős kenesei lakos egészen Géza fejedelem idejéig vezeti vissza a fórum hallgatóságát, lehetséges történelmi bizonyítékok felkutatását javasolva arra vonatkozólag, hogy Akarattyapuszta mindig is Keneséhez tartozott. Ennek megállapítására egy újabb bizottság felállítását javasolja:

⁸⁸ A helyi népszavazáson – új község létrehozás esetén – az érintett településrészen lakóhellyel rendelkező választópolgárok vehetnek részt. Az akarattyai helyi népszavazás előtt az „érintett településrészt” az előkészítő bizottság határozta meg írásbeli javaslatában, melyet a leválási dokumentáció tartalmazott. Így a helyi népszavazás résztvevőinek a köre a leválási anyagban rögzített utcákra terjedt ki, ami praktikusán a 4. számú szavazókört jelentette, kiegészítve a Tompa Mihály utcának a vasútvonaltól a Juhász Gyula utcáig terjedő szakaszával.

- 1 Én azt javaslom, hogy alakuljon Kenesén az őslakosság
2 leszármazottaiból egy olyan társaság, aki jogilag megnézi ezt a kérdést,
3 összeszedi levéltárakban, bizonyos helyeken az adatokat, és
4 szolgáltatassa a törvény elé.

Vagyis a beszélő szerint a kenesei őslakosság joga felkutatni azokat az adatokat, amelyekkel a törvény előtt bizonyítani lehet Kenese határát. Majd így folytatta:

- 5 Én ezt nem tudom megérteni, hogy ilyen kavalkád, 1950 óta
6 háromszor megpróbálták már Akarattya leválását. Volt itt olyan, hogy
7 az egyik képviselő úr megjegyezte, hogy Akarattyán megszüntették a
8 kirendeltséget. Igen megszüntették, mert a 60-as években a
 kirendeltség
9 vezető és az itteni tanácsitkár olyan manipulációs helyzetbe kerültek
10 bele, hogy a kiépülő lakótelep Akarattyán azért fele nyaralós telek,
 mert
11 elküldték a kirendeltség vezetőt, elküldték a tanácsitkárt innét. És
12 csodálkozok rajta, hogy a Lengyel János úr képviselő nem tudja, hogy a
13 kirendeltség vezető miért lett leváltva és a kirendeltséget miért
14 szüntették meg. Erre kérek választ. Szeretném megtudni, hogy a
15 képviseelő úr elvállalná-e, hogy az édesapja volt a kirendeltség vezető.
16 Egy politikai kavalkád az egész.

A területtel, a határral kapcsolatos elképzelések mellett ebben a hozzászólásban megjelenik a kezdeményezők személyes felelősségének a hangsúlyozása is egy korrupció vád kapcsán, melyben az egyik bizottsági tag édesapja volt érintett. Vagyis nem csak a területtel kapcsolatos érvek, hanem a bizalmatlanság egyik oka is a múltban gyökerezik. A bizalmatlanság azonban nem csak múltbéli eseményekkel, hanem a jelenben zajló „csűrös-csavarásokkal” is magyarázható. Egy másik megszólaló, Zsiga bácsi, arra hívja fel a figyelmet,

hogy a határmeghúzás a vagyoneosztás szempontjából nem csak jogilag, hanem morálisan is aggályos.

- 1 Végighallgatva, és előzetesen is tájékozódva a leválás közreadott
- 2 híreiből, megállapításra jutottam, hogy az érdemi eligazodást nagyon
- 3 zavarja a csűrés, csavarás. Akármennyire is tiszteljük azokat, akik
- 4 évszázadokra visszamenőleg beleásták magukat a helyzet tisztázásába,
- 5 mégis abból kellene kiindulni és megítélni az állásfoglalásunkat, hogy
- 6 ennek az indítványnak az eredője az az elégedetlenség, hogy az
- 7 akarattjai térségben lakók és üdülők úgy vélik, hogy anyagilag ki
- 8 vannak nullázva, ezt akarják helyreállítani. És akkor erről kell beszélni.
- 9 De ha megnézzük azt, hogy milyen határt vindikálnak önmaguknak,
- 10 akkor abból az sül ki, hogy ők többszörösen meg akarják sápolni
- 11 Kenesét, és nagyobbat markolnak többszörösen. Mert ha megnézzük,
- 12 hogy arra a 8-900 főre bekerítendő területből egy emberre mennyi jut
- 13 egyenként, akkor ez ötször annyi, mint a Kenesén maradandóknak
- 14 óhajtott. Erről van szó, erről kell beszélni, és hiszem azt, hogy ez nem
- 15 csak morálisan, hanem hiszem azt, hogy jogilag sem állhatja meg a
- 16 helyét.

A beszélő szerint a határmeghúzás manipuláció eredménye, az akarattjaiak „többszörösen meg akarják sápolni Kenesét”, vagyis az önállósodási törekvés mögött morálisan és jogilag sem tolerálható anyagi érdekeket vél felfedezni.

A fórum utolsó harmadában a közönség egyre hangosabbá és türelmetlenebbé vált, miközben egyre több vád és megoldási javaslat hangzott el, például felvetődött a település együtt maradásának a lehetősége is. Egy megszólaló szerint a Honvéd Üdülő Akarattáéhoz kapcsolási szándéka kizárólag anyagi érdekekkel magyarázható, illetve a folyamat költségei

sem elhanyagolhatók:

- 1 Mennyibe kerül ez az egész cirkusz nekünk?
- 2 Mennyibe kerül az adófizetőknek? Mert aki ezt kitalálta, fizesse ki az.

Egy fiatal férfi a következőket mondja:

- 1 Én annyit szeretnék hozzáfűzni ehhez, hogy én nap mint nap megyek át
- 2 Akarattyan, mert Budapesten dolgozom, és nem látok tömegeket
- 3 tüntetni, hogy le akarnának válni. Én azt hiszem, hogy ma annak
- 4 vagyunk tanúi, hogy a joggal lehet élni és visszaélni. Én úgy érzem,
- 5 hogy itt ez utóbbi történik. Azt szeretném kérni, ha itt mégis a józan ész
- 6 diadalmaskodik, és Akarattya azt mondja, hogy marad, akkor azok, akik
- 7 a leváláson dolgoznak, azok vonják le ennek a konzekvenciáját. Mert a
- 8 jövőben azon kell dolgozni, hogy két település együtt dolgozzon.

A hozzászólás egyik érdekessége az, hogy nem történelmi, múltbeli példát tartalmaz, hanem a jelen tapasztalatát osztja meg. A fiatal megszólaló napi tapasztalataival igyekszik szemléltetni, bizonyítani, hogy „szakértője” az eseményeknek, mert naponta szemtanúja annak, hogy az akarattyaik tulajdonképpen nem is akarnak leválni, nem tüntetnek az utcán (1-03). Értékként fogalmazza meg a település egységének a megőrzését és a közös munkát a település érdekében.

Az utolsó percekben felvetődik a jelenlegi vezetés, a képviselők felelősségének a kérdése is:

- 1 Hol voltak a képviselők, hát nem képviselték a település érdekeit? Hát
- 2 szétválás a megoldása a dolgoknak? Hát nem lehet leülni és kiszámolni
- 3 egy íróasztal mellett, hogy legyünk tisztességesek, ennyi jár nektek,
- 4 intézzük közösen a dolgainkat. Hanem ezt kell végigcsinálni. Valóban,

- 5 mennyibe kerül ez? Akkor valóban maradna történelmi egység is. Én
6 csodálkozom, hogy Akarattyának ez nem számít, csak a pénz. Ők előre
7 akarnak haladni. Hát haladjanak, adják oda nekik, ami jár, és
8 haladjanak.

Ebben a hozzászólásban a tisztesség és a történelmi egység, mint érték is kimondásra kerül. A tisztesség a bevételek igazságos elosztásaként, és lelkiismeretes képviseleti munkaként van értelmezve (1-4). A történelmi egység megőrzését a bevételek elosztása körüli vita veszélyezteti (5-6). A hozzászóló véleménye szerint Akarattya önző, hiszen az akarattyaiaknak csak a pénz számít, aminek a megszerzése az egyetlen cél a folyamat során. (6-8)

A fenti elemzés egyik tanulsága, hogy a különböző érdekcsoportok között a feltáratlannak, rejtettnek vélt célt célok, és a várható eredmények következtében nem alakult ki bizalom. Nincs egyetértés abban sem, hogy az önállósodással kapcsolatos döntésben kik vehetnek rész, vagyis ebben a perspektívában kik tartoznak valójában a közösséghez. A területhatárok mérlegeléséhez elsősorban hétköznapi tudásokat, tapasztalatokat mozgósítanak, melyek erősen a múltban gyökereznek, és a változások ellen hatnak. A kenesei fórum résztvevőinek többsége gyakorlati okoskodások mentén az akarattyaiak változtatási igényét politikai kavalkádnak tekinti, a kezdeményezők által megnevezett társadalmi célokat személyes, önző célokként értelmezi.

A történetek leggyakrabban visszatérő elemei a személyiségcímkek, az értékdefiníciók és a megoldási javaslatok. Ezeknek az ismétlődő elemeknek a részletes bemutatása és elemzése segítheti a történetek diszkurzív működésének megértését, a szereplők között feszülő konfliktus alaposabb megértését. A továbbiakban olyan szövegrészleteket mutatok be, amelyekből jól körvonalazódik, hogy a lakossági fórumon megszólalók milyen személyiségcímkeket használtak önmagukra és mások megnevezésére, vagyis hogyan tekintettek önmagukra, és azon keresztül másokra. A szövegekben értékek kerülnek definiálásra, és olyan cselekvési lehetőség, megoldási módok is megfogalmazódnak, amelyeket a résztvevők a kialakult konfliktushelyzetben támogathatónak ítélnék meg.

A megszólalók leginkább a kenesei – akarattyai, a szakértő – laikus és a fiatal – idős opposícióban határozzák meg önmagukat és a többi résztvevőt. A polgármester, aki elsősorban levezető elnökként volt jelen, és látszólag engedékeny moderátorként inkább csak személyes reflexiókkal illette a fórum résztvevőinek a megszólalásait,⁸⁹ maga is többször használt olyan kifejezéseket, amelyek a résztvevők szerepkörére, identitására vonatkozó címkeként értékelhetők: „mi fiatalok az idősök elbeszéléseiből ismerjük meg ezeket az elbeszéléseket.” „Fogadjuk el a másik véleményét, az ügyvéd úrét azért, mert jogilag hozzáértő, és különböző szempontrendszerek szerint lehet ezt a leválás kérdését vizsgálni és elbírálni.” Tehát a polgármester a fiatal generációval azonosítva magát, az öregek és a szakértők bölcsességében bízva szólította meg a közönség tagjait.

A balatonkenesei fórum az érdekellentétek kommunikációjának első nyilvános színterének is tekinthető.⁹⁰ A települési konfliktusok sokfélék lehetnek az egyszerűbb, racionális, érdekalapú konfliktusoktól és normaszegésektől kezdve a komplex esetekig. (Pallai 2012: 82-84) A bonyolultabb helyzetekben számos feszültségkeltő tényező, például értékek, identitások különbözősége, hatalmi versengés húzódhat meg a felszín alatt. A konfliktus tárgyaként kikiáltott esemény általában csak a jéghegy csúcsa, a jéghegy víz alatt rejtőzködő nagyobb része, a konfliktus kontextusa mozgatja az eseményeket. Ilyen esetben a kommunikáció is több síkon, érdekek, értékek, érzelmek mentén halad, és a résztvevők általában különböző célok megvalósításával vannak elfoglalva. „Konfliktusokban, amelyekben érdekek mellett értékek, kötődések, meggyőződések összeütközése is fontos szerepet játszik, általában az egyik vagy több fél, vagy csoport is úgy érzékelheti a helyzetet, hogy azért sérti őt a felkínált alternatíva, mert értékeit, identitását vagy azok megőrzését veszélyezteti.” (Pallai 2012: 84)

A kenesei fórumon a jéghegy csúcsát az önállósodási folyamattal összefüggő határok meghúzása és a tervezett vagyonmegosztás körül kialakult vita jelentette, azonban a

⁸⁹ Megszólalásaiban igyekezett a barátságos, udvarias hangulat megtartását támogatni. Például: „örömmel tapasztaltam, hogy figyelem és csend volt itt a teremben”, vagy „Ne az legyen, hogy itt kiabálunk és összeveszünk.”

⁹⁰ Az előzmények között fontos megemlíteni, hogy a kenesei településrészen élők aláírásgyűjtést indítottak, hogy helyi népszavazást kezdeményezzenek „a kenesei határok és a kenesei vagyon megvédése érdekében”. Az aláírásgyűjtési kezdeményezésnek megfelelően a fórumon a határproblémáról és a vagyonmegosztásról szolt a diskurzus.

résztevők által elmondott narratívákban a jéghegy vízzel borított tömbje is néha felszínre került. A résztvevők között nem alakult ki egyet értés abban, hogy mi minősül településnek, vagy hol húzhatók meg a határok, és kik jogosultak erről egyáltalán dönteni, vagyis a részvétel kérdése ezen a fórumon is többször előkerült.⁹¹ A résztvevők a helyi népszavazás konfliktusrendező erejét – a kedvezőtlen szabályozási feltételekre hivatkozva – elvetik.

A narratívák elemzéséből például kiderül, hogy a közösség tagjai nem közigazgatási vagy jogi fogalmak mentén, hanem személyes emlékeikhez viszonyítva definiálják a közösség határait. A kenesei fórum közel két órás hangfelvétele⁹² igen gazdag empirikus anyagot jelentett a narratívák szempontjából.

3.7 A folyamat reprezentációja a helyi sajtóban

A helyi hírlap tartalomelemzése⁹³ során elsősorban arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az önállósodási folyamat hogyan jelent meg a helyi sajtón nyilvánosságban, hogyan reagáltak a helyi kormányzás szereplői a helyi sajtón keresztül egy olyan ügyre, mely a település életében különleges eseménynek, fordulópontnak számít? Kik és milyen kommunikációs stratégia mentén vettek részt a folyamatról szóló nyilvános diskurzusban? A helyi lap a helyi

⁹¹ A közelgő helyi népszavazással kapcsolatban például a polgármester felhívta a figyelmet arra, hogy csak az előkészítő bizottság által meghúzott területrészen belül lakó állandó lakosok szavazhatnak. A polgármester által felkért szakértő (a volt balatonkenesei főépítész) úgy fogalmazott, hogy sérti az igazságérzetét az, hogy korlátozva van Balatonkenese lakossága a szavazásban, mert egy választott bizottság által meghúzott határ alapján szavaznak a lakók. A főépítész szerint nem ősi, régi leválási szándék megvalósítása, hanem egy jogszabályi hézag kihasználása folyik, hiszen 2013-tól már az egész település szavazhatna, nem csak a leválni készülő rész lakói. A másik oldal, Balatonakarattya településrész szakértője (a folyamatot végigkísérő ügyvéd) erre úgy reagált, hogy Akarattyanak is vannak fájó pontjai, például az akarattyai fórumnak fél órán keresztül az volt a témája, hogy a nyaralók miért nem szavazhatnak, ha itt fizetnek adót. A polgármester szerint „Minden lakosnak joga van a véleménye kinyilvánítására akár szóban, akár írásban.”

⁹² A polgármester által tartott tájékoztató fórum 2012. július 20-án, Balatonkenesén, az általános iskola aulájában délután 5 órakor kezdődött.

⁹³ Szeretném megköszönni Jenei Ágnes és Merkovity Norbert segítő kritikai észrevételeit, melyeket kivétel nélkül megfogadtam és beépítettem a helyi hírlap tartalomelemzésébe.

nyilvánosság egy lehetséges színtere, melyben a közösség életével kapcsolatos felkészültségek, vélemények, információk, tudások megosztása, közössé tétele történik. A kommunikáció participatív elméletének perspektívájából a színtér az időbeni és a térbeli jegyein túl a résztvevők felkészültségei, így a társadalom bizonyos intézményei által is meghatározott. Ezek a színterek behálózják a közösséget, és egyben jellemzik a közösség nyilvánosságának a szerkezetét.

A közéleti problémák, a közösség életét érintő ügyek megvitatásának csak egy lehetséges színtere a helyi újság. Az önállósodási folyamatról szóló diskurzus, a településrész leválásával kapcsolatos események megvitatása más színtereken is folyik: a kocsmában, az utcán, lakossági fórumokon, a kábeltelevízióban, és civil szervezetek honlapján. Balatonkenesén rendszertelen időközönként megjelenik egy riválisnak talán nem nevezhető „helyi hírmondó” is, melynek harsány, erősen személyeskedő hangvétele és elfogultsága megosztja a közvéleményt. A települési honlap⁹⁴ a közélet szempontjából lényeges, aktuális információkat alig tartalmaz. Ezzel a honlappal ellentétben a Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület oldalán⁹⁵ folyamatosan megosztásra kerülnek az önállósodási folyamattal kapcsolatos legfrissebb információk.⁹⁶

Balatonkenese nyilvánosságában tehát a helyi lap fontos szerepet tölt be, mivel a hozzáférés és a részvétel szempontjából a legkiterjedtebb nyilvánosságot biztosítja. Havi rendszerességgel megjelenő ingyenes számai a település minden háztartásába eljutnak. A lakosság számára a helyi hírlap jelenti az elsődleges tájékozási forrást a szomszédságon és az „informális” színtereken túl. A lakosság nagyobb része nem vesz részt aktívan a közéletben, a környezetékben történő eseményekről sokszor csak a helyi lapból értesül. A megyei napilapok ritkán, az országos média pedig szinte egyáltalán nem foglalkozik a helyi közélet eseményeivel. A havonta megjelenő hírlap nyíltan próbál teret biztosítani a közéleti eseményekről szóló diskurzusoknak, elvileg bárki megoszthatja, közzéteheti véleményét,

⁹⁴ www.balatonkenese.hu

⁹⁵ www.balatonakarattya.hu

⁹⁶ A www.balatonakarattya.hu oldalt – melynek tartalomelemzése egy külön tanulmányt érdemelne, és jelen írásban csak a települési honlap információhiányának ellenpontjaként említem meg – a nyaralók érdekeit képviselő szervezet, az Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület működteti, és a nyaralókhöz kíván szólni elsősorban.

információit. A tájékoztatási szándék mellett azonban érezhető, érzékelhető, és tetten is érhető a speciális színtér korlátai, a társadalmi részvétel és az önkormányzati kommunikáció hiánya, kevés az írni vágyó, diskurzusban részt vállaló helyi lakos. Az önkormányzati tulajdon miatt természetesen felvetődik a lap függetlenségének, az önkormányzati cenzúrának a kérdése is. Magyarországon a helyi lapokat mind tartalmi (Bajnai 2005), mind formai és stilisztikai (Kleer 2012) szempontból sok kritika éri. A leggyakrabban hangoztatott érv szerint a helyi lapok az önkormányzatok szócsövei, hiszen önkormányzati tulajdonban vannak. Az általam vizsgált esetben úgy tűnik, hogy az önkormányzat inkább magára hagyja, mint uralja ezt a színteret, és fel sem fedezi a színtér adta lehetőségeket. A helyi lap rendszeres megjelenése által biztosított nyilvánosságban való részvétel és a részvétel módja arra a kérdésre is választ ad, hogy a legfontosabb szereplők, az önkormányzat, a folyamat kezdeményezői és a helyi lakosság mennyire tartják fontosnak a tájékoztatást és a véleménynyilvánítást. A közéleti témák diskurzusainak alakítási lehetősége, a diskurzusokban való részvétel a helyi kormányzás szereplői számára egyformán adott, a szereplők azonban különböző módon élnek ezzel a lehetőséggel.

A tartalomelemzés alapját a Balatonkenesei Hírlap 2012 januárja és 2013 januárja között megjelent tizenhárom lapszáma jelentette, melyet a felelős szerkesztővel⁹⁷ készített interjúval egészítettem ki. Az interjú során a szerkesztői munkával kapcsolatos gyakorlati információkat igyekeztem feltárni.

A hírlap tartalmának elemzésével a helyi kormányzásban való részvétellel kapcsolatos kérdésekre szerettem volna választ kapni. Kik szólalnak meg, és mit mondanak az önállósodási folyamattal kapcsolatban? Hogyan kap helyet a helyi sajtó nyilvánosságában az önállósodási folyamat? A helyi sajtó színterén zajló közbeszédnek mennyire része, és milyennek látszik a település életében történelminek nevezhető folyamat, a település egy részének önálló településsé válása? A településrész önállósodásának helyi sajtóvisszhangja, a mód, ahogyan az esemény a helyi lapban megjelenik, részvételi és politikai szempontból is értékeli azt a környezetet, amelyben a folyamat zajlik. A helyi sajtóban megjelenő írásokon keresztül válik nyilvánossá az az értékrend, amely mentén a helyi kormányzás szereplői – a lakosság és a képviselők – az önállósodási folyamatról, és magáról a helyi kormányzásról, a

⁹⁷ Interjú Györfi Károlyné Heteyi Mariannával

kormányzásban való részvételről gondolkodnak. A személyes és közösségi értékeken túl olyan gondolkodásmódok is feltárhatók, amelyek a helyi kormányzás általános értékrendjeivel, a helyi kormányzással kapcsolatos általános elvárásokkal vannak összefüggésben.

3.7.1 A Balatonkenesei Hírlapról

A helyi hírlap több mint két évtizede dokumentálja havi rendszerességgel Balatonkenese és Balatonakarattya történéseit, „hű keresztmetszetét igyekszik nyújtani a hétköznapiaknak és az ünnepeknek.”⁹⁸ A lap kiadója a város önkormányzata, a szerkesztőbizottságot is a képviselő-testület választja. A szerkesztőbizottság összetétele 2010-ben, a legutóbbi önkormányzati választások után módosult utoljára, a felelős szerkesztő 2004 februárja óta látja el feladatát. A lapnál önkéntes cikkírók dolgoznak, a település „jótollú” lakói, akik rendszeresen hírt adnak a közéleti eseményekről, kulturális rendezvényekről, érdekes személyiségeket mutatnak be. Az újság felhívásokat, híreket, aktuális közérdekű információkat is tartalmaz.

A januári és a februári szám tartalmának bemutatása a „békeidőt” szemlélteti, amikor az írások ünnepi megemlékezésekről, kulturális eseményekről, intézményi rendezvényekről szólnak. A leggyakoribb témákat, a témák és a műfajok gazdagságát jól szemlélteti az első két lapszámában található cikkek tartalmának seregszemléje. Megemlékezés olvasható a Doni katasztrófáról, Madéfalváról, az 1532-es Kenesei Országgyűlés 480. évfordulójáról, illetve képes beszámoló is szerepel a rendezvényekről; bemutatják az intézmények (iskola, óvoda, szociális szolgáltató), a helyi civilek (nyugdíjasklub, állatvédők, labdarúgóklub) eredményeit, rendezvényeit, és a kulturális élet aktuális eseményeit (cirkusz, dokumentumfilm); interjú olvasható a helyi pékség vezetőjével; rendőrségi tájékoztató, aktuális népszokások felidézése, újévi fogadalmak apropóján fogyókúra tippek és archív részletek is találhatók benne.

A felelős szerkesztő elmondása szerint az évek során jól működő információs csatornák alakultak ki a településen, amelyek segítségével bekerülnek a témák a szerkesztőségi ülésekre, a szerkesztők maguk között vagy külső cikkíró segítségével dolgozzák fel a témát,

⁹⁸ Balatonkenesei Hírlap

majd lapzártakor az aktualitás, a téma és a terjedelem alapján döntenek a cikk sorsáról. Külön olvasószerkesztő foglalkozik a nyelvhelyességi, stilisztikai és helyesírási hibákkal. A lap nem csak tartalmilag és stilisztikailag, hanem külső megjelenésében is igen változatos és igényes képet mutat: színes oldalakon, művészi megkomponált fotók is gyakran illusztrálják az írásokat. A hírlap a postán keresztül minden állandó lakoshoz ingyenesen eljut, ezen kívül havonta 600 további ingyenes példányt visznek el a nyaralók a boltokból vagy a postáról. A visszajelzések alapján sokan várják és olvassák a lapot. Többször került sor olvasottsági mérésre, például az újságban megjelenő rejtvényeket megfejtők száma vagy rendezvényekkel kapcsolatos véleménykérdések alapján.

3.7.2 Érvék az önállósodás mellett

A helyi lap márciustól júliusig meglehetősen egyoldalúan közvetít az önállósodási folyamat eseményeiről. A felelős szerkesztő két interjúban mutatja be a kezdeményezőket, az önállósodást előkészítő bizottság elképzeléseit, illetve az előkészítő bizottság tájékoztatója is megjelenik. Az egyoldalúság főleg azért meglepő, mert a leginkább érintettek, az önkormányzat és a civilek hallgatnak. A felelős szerkesztőn és az akaratnyi településrész bizottságán kívül sem az önkormányzat, sem a civilek nem vesznek részt a diskurzusban.

Az önállósodással kapcsolatos első beszámolók a márciusi és az áprilisi számban találhatók. A felelős szerkesztő személyes hangvételű írásokban foglalja össze az előkészítő bizottság ülésein elhangzott információkat. Az *Önállósodási törekvés* című írás elrendezési módja az újságra jellemző szerkesztési gyakorlattól eltér, figyelemfelkeltő jelleggel a cím előtt a következő sorok szerepelnek: „A Balatonkenesei Hírlap feladata a közéleti történések dokumentálása is. A 2012. év első hónapjaihoz egyértelműen hozzátartozik az a szándék, kezdeményezés, melynek célja, hogy Akaratnya önálló település legyen.” A cikk szerzője a címben önállósodási törekvésnek nevezett kifejezést a bevezetőben értelmezi. Nem leválásról van szó, hiszen a település soha nem volt önálló, a településrész szeretne önállóvá válni. Az előzmények rövid áttekintése után a bizottság tagjai újságírói körkérdésre válaszolnak: mi volt a kezdeményezést kiváltó ok, illetve hogyan látják Akaratnya helyzetét?

A bizottság tagjai szerint a helyi lakosságnak több oka is volt az önállósodás kezdeményezésére. Vagyis a bizottság tagjai nem elsősorban önmagukat, hanem a

lakosságot tekintik kezdeményezőnek. Vannak, akik elsősorban gazdasági, anyagi természetű okokat említenek, de többen is beszélnek az elszalasztott lehetőségekről, illetve az önállósodásból származó lehetséges előnyök megszerzéséről. A kezdeményezők véleménye alapján a 2012-es kenesei költségvetés nem tartalmaz akarattyai fejlesztéseket, és általában is úgy látják, hogy kevés pénz jut a településrészre, az intézmények működtetésén túl nem marad pénz fejlesztésekre. Az utak állapota katasztrofális. A nyaralók és az állandó lakosok is úgy érzékelik, hogy az önkormányzati költségvetésben semmi nem utal arra, hogy Akarattyán fejlesztések történjenek a közeljövőben. „Az emberek elkeseredve azt látják”, hogy a szomszédos Balaton parti településekkel (Balatonfűzfő vagy Világos) ellentétben, itt semmi fejlesztés nincs évek óta. A részönkormányzat⁹⁹ is csak névlegesen működik, még körzeti megbízottja sincs a településnek, aki a biztonságra ügyelne. A vélemények másik csoportjában az önállósodással járó előnyös pozíció rajzolódik ki, hangsúlyozva, hogy a törekvés nem Balatonkenese ellen irányul. Ha jók a mutatók, érdemes önállósodni, a nyaralók által befizetett adóból származó bevétel óriási előny a többi kistépüléshez képest. Nincs viszály a két településrész között, de be kell látni, hogy együtt nem valósul meg a helyi érdekek érvényesítése, egyik településrész sem fejlődik megfelelően, talán külön-külön a két településrész „életképesebb” lesz. „Meg kell újulnia mindkét településrésznek.”

Az érvelésekben tetten érhető a helyi kormányzással kapcsolatos szemléletváltás igénye, a menedzser szemlélet is. A bizottság egyik tagjának véleménye szerint az elmúlt években a településrészen sok munkahely szűnt meg a kemping és több hotel bezárásával párhuzamosan, ezért szerinte „szemléletváltásra van szükség” „vállalkozói gondolkodásmód” szükséges Akarattya fejlesztéséhez, Az akarattyai bevételeket Akarattyán kell visszaforgatni. „A településrész menedzselésére van szükség. Rendet kell tenni, a nyilvántartásokat pontosítani, a humán erőforrásokat igénybe venni, és a kisközösségek által kínált előnyöket jól használni.” – mondja egy másik bizottsági tag. Véleménye szerint a településrész kiváló adottságokkal rendelkezik, ha jól irányítják, sokkal többre képes.

Az interjúalanyok jövőképe alapján önállósodás nélkül nem várható javulás a fenti problémákat illetően. Az önállósodás aktívabb társadalmi részvételt is eredményezhet, „kisebb közösségben erősebb az összefogás”, a nyaralókkal összefogva élhetőbb üdülőhely jöhet létre, növekedhetnek az ingatlanárak a családbarát, nyaralóbarát környezet kialakítása

⁹⁹ 2004 áprilisa óta működik részönkormányzat Balatonakarattyán.

következtében. Elhangzik még a rend, a tisztaság, a szolgáltatások megbízhatóságának az igénye is. A bizottság tagjai összességében úgy látják, hogy céljuk nem elsősorban az önállósodás, hanem az Akarattya-val való foglalkozás, és a népszavazás lelkiismeretes előkészítése. Véleményük szerint bárhogyan is alakul a folyamat, a részönkormányzatnak vagy a településrésznek több döntési jogkörre van szüksége, mely által hatékonyabb munka végezhető. A cikk szerzőjének összegzése szerint példaértékű a helyiek törekvése a településrész megújítási szándékát illetően. Az áprilisi számban *Akarattya élni akar II.* címmel jelenik meg egy rövidebb összefoglaló, amelyben a felelős szerkesztő ismét az Előkészítő Bizottság üléséről tudósít. Elkészült a bizottsági anyag, mely szerint Balatonakarattya működőképes település lehet, a településrész önállósodási törekvései ezzel megalapozottak, így a hét fős bizottság kezdeményezi a népszavazás kiírását. „Ez az a pont, ahol a lakosság aktív részvétele, és pozitív voksa esetén Akarattya sorsa új irányt vehet. (Nem elfelejtve természetesen, hogy a belügyminiszter,¹⁰⁰ majd a köztársasági elnök döntése lesz a végső.)” Majd az újságíró röviden összefoglalja az Előkészítő Bizottság eddigi munkáját (hányszor üléseztek, milyen részfeladataik voltak az anyag elkészítése során), és kitér a bizottság tervezett munkájára is a népszavazási előkészületekkel kapcsolatban.

A májusi számban látszólag semmi nem szól az önállósodási törekvésekről, csak az egyik interjúban, az interjúalanyunk feltett kérdések alapján érzékelhető, hogy az interjú készítőjét foglalkoztatják az aktuális közéleti események. „Mit értsünk az alatt, hogy a falu működése? Milyen különbségeket érzékel a régi és a mai település működése között? Mi az, ami régen sokkal jobban működött? Milyen hibákat érez a jelenlegi település működésében, működtetésében?” Az önállósodási folyamat eseményeit tekintve is csendesebb időszak a május. A bizottság végzett a kötelező dokumentáció elkészítésével, de még nem történt meg a népszavazás kiírása. A júniusi számban jelenik meg a bizottság írásos tájékoztatója az önálló Balatonakarattya új községként történő létrejöttéről tekintetében, melyben a bizottság törvényi kötelezettségét teljesíti, és tájékoztatja a lakosságot a szakértők által elkészített anyag tartalmáról és eredményeiről

Közéleti szempontból a júliusi szám a legintenzívebb, négy írás és két felhívás (népszavazás

¹⁰⁰ Az első falugyűlésen tévesen hangzott el, hogy a leválási dokumentáció majd a belügyminiszterhez kerül. Augusztusban, a dokumentációhoz csatolt polgármesteri vélemény is a belügyminiszternek van címezve. Csak később, az ősz folyamán tisztázódik, hogy az elbírálásban valójában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium illetékes.

kiírása, lakossági fórumok időpontjai és helyszínei) is megjelenik az önállósodási folyamattal kapcsolatban, ráadásul egy képviselő-testületi döntés¹⁰¹ miatt országgyűlési képviselő és civil szervezetek is tiltakoznak különböző fórumokon. A település helyi népszavazásra készül, a kampányidőszaknak köszönhetően egyre többen szólalnak meg, többek között a polgármester is.

Az önállósodási folyamat legaktívabb időszakával egy időben, a turisztikai szezon közepén tehát a lakosság körében felháborodást kelt egy testületi határozat, mely a város egyetlen szabad partszakaszának elkerítéséről dönt. A júliusi szám különlegessége még, hogy az önállósodási folyamat nyilvános diskurzusában először szólal meg a polgármester *Tisztelt Olvasók!* címmel. Az írás nyelvezetére alapvetően a jogi, bürokratikus szemlélet jellemző, hivatalos stílusban, személyes észrevételek nélkül tájékoztat. A cikkből az olvasó megtudhatja, hogy június 28-án a képviselő-testület tárgyalta Balatonakarattya településrész leválási dokumentációjának véleményezését. „Az Előkészítő Bizottság a törvényi szabályok szerint kérte a javaslatról a Képviselő-testület állásfoglalását.” A képviselő-testület határozatba foglalt állásfoglalása szerint: „Balatonkenese Város Önkormányzatának Képviselő testülete megtárgyalta a Balatonakarattya Leválását Előkészítő Bizottság által benyújtott leválási dokumentációval kapcsolatos előterjesztést, és az alábbi határozatot hozta. Balatonkenese Város Önkormányzatának Képviselő testülete a Balatonakarattya Leválását Előkészítő Bizottság anyagát megismerte, és a lakosság tájékoztatására alkalmasnak tartja. A települések határvonalával és a vagyonmegosztással nem ért egyet. ... Végrehajtási határidő: 2012. július 15.” A cikk – tájékoztató funkciójának megfelelően – közli a lakossági fórumok időpontját is, melyeken a polgármester tájékoztatja a lakosságot a településrész leválásával kapcsolatban. Ugyanezen az oldalon jelenik meg a népszavazási kiírás is, mely két szavazókört érint az Előkészítő Bizottság által meghúzott határok alapján, illetve azokra a szavazópolgárookra is vonatkozik, akiknek a lakcíme csak Balatonkenese.¹⁰² A

¹⁰¹ A helyiek csak kerítésügyként emlegetik. 2012. június 28-án határozat született a parti keskeny sáv lezárásáról: 342/2012. (VI. 28.) Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozata:

Balatonkenese Város Önkormányzatának Képviselő-testülete úgy határoz, hogy a Balatonkenese Vak Bottyán strand „nyúlvány” terület részét egy strandbejárat biztosításával bekeríti. A Képviselő-testület megbízza a Városgondnokság vezetőjét, hogy a kerítés megépítéséről, a bejárat kialakításáról és a bekerített rész fizető strandként történő használatbavételének feltételeiről gondoskodjon. Határidő: 2012. július 6.

¹⁰² Ahogyan arról már korábban, a helyi népszavazás eseményeinek elemzése során írtam, a népszavazási kiírás körülményei miatt vita alakult ki az Előkészítő Bizottság és az önkormányzat között, de a vita részletei nem

következő oldalakon – csak akarattyai oldalról – három további írás foglalkozik az önállósodási folyamattal, egyértelműen azzal a céllal, hogy a népszavazáson való részvételre buzdítson. Az első írásban az Előkészítő Bizottság egyik tagja foglalja össze, hogy miért kezdeményezték Akarattya leválását, és gyakorlatilag megismétli a korábbi interjúkban elhangzott érveket, illetve részletesen is kitér a határvitára, melynek nyilvánosság előtt zajló első fordulója a kenesei lakossági fórumon bontakozott ki, de a fórum visszhang nélkül maradt a későbbi lapszámokban. A másik írásban egy akarattyai nyaraló Akarattya esélye címmel közli egyértelműen népszavazásra buzdító gondolatait. A harmadik írásban egy akarattyai képviselő szólal meg – aki az előkészítő bizottságnak is a tagja – *Népszavazás Balatonakarattyan 2012. augusztus 5-én* címmel, és olyan kérdéseket válaszol meg, melyek „beszélgetések alkalmával kerültek szóba, és (...) a tisztánlátás miatt fontos ezeket nyilvánosan is megválaszolni.” Az augusztusi szám közvetlenül a helyi népszavazás után jelent meg, így tartalmazza a helyi népszavazás eredményének jegyzőkönyvi adatait,¹⁰³ illetve egy balatonkenesei képviselő – a Pénzügyi Bizottság elnökének – írását is: *Ami mindenkit érint* címmel. A cikk célja, hogy a testületi ülések történéseit összefoglalja. A képviselő első helyre sorolja az Akarattya leválását érintő kérdéseket: „Ami minden bizonnyal mindenkit leginkább foglalkoztat, az akarattyai lakosság leválási szándéka. Ezzel kapcsolatban megoszlanak a kenesei vélemények. Vannak, akik úgy vélik, hogy „Ha menni akarnak, hát menjenek”! Vannak, akik úgy gondolják: „Különálló Akarattya sohasem létezett és ezután sincs létjogosultsága.” Ezek a mondatok ismerősen csengenek azok számára, akik részt vettek a kenesei lakossági fórumon, mivel ott szinte szó szerint így hangzottak el. Majd a tények következnek, elsősorban a határvonal megállapítását illetően.¹⁰⁴

kerültek nyilvánosságra, csak belső levelezésekből, és a bizottsági üléseken lehetett információhoz jutni ezzel kapcsolatban.

¹⁰³ A választópolgárok 61%-a megjelent a népszavazáson, 87%-a igennel voksolt arra a kérdésre, hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy Balatonakarattya településrész Balatonkenese városról leváljon, és utána önálló önkormányzattal rendelkező új községként jöjjön létre és működjön tovább?”

¹⁰⁴ A két településrész közötti határvita tehát az akarattyai népszavazást követően is folytatódott. Balatonkenesén aláírásgyűjtésbe kezdtek, és helyi népszavazást tartottak 2013. március 25-én. A népszavazás érvénytelen volt az alacsony részvétel miatt.

A képviselő írásának következő nagyobb témája az aktuális pályázatok kérdése,¹⁰⁵ kitér folyamatban lévő pályázati ügyekre, illetve felhívja a lakosság figyelmét, hogy a képviselő-testület nyitott a lakossági kezdeményezésekre és ötletekre a fejlesztéseket illetően. Az írás tehát a képviselő-testület munkájával kapcsolatos információkat, és a szerző személyes véleményét is tartalmazza. A képviselő-testület munkájával kapcsolatos tájékoztató jellegű írások a korábbi számokban nem szerepeltek, csak egy 12 oldalas melléklet jelent meg áprilisban, melyben a képviselő-testület I. negyedévben megtartott testületi ülésen alkotott rendeletei és határozatai olvashatók. Ennek a kezdeményezésnek azonban nincs folytatása a következő három negyedévben. A felelős szerkesztő szerint ez a jegyzőváltással magyarázható,¹⁰⁶ a jegyző távozása után nem született döntés arról, ki gyűjti ki, és továbbítja a lapnak a határozatokat. A már említett, országos médiában is megjelenő kerítés-ügyről szóló diskurzusban sem vesz részt a képviselő-testület a helyi újság hasábjain.

3.7.3 Vita a polgármesteri véleményről és a határokról

A helyi hírlapban megjelent írások alapján a polgármester és a kenesei lakosság reaktív szerepet tölt be az önállósodási folyamatban. Magyarázható ez azzal, hogy a havonta megjelenő hírlap csak az események nyomon követésére, dokumentálására alkalmas, azonban ebben az időszakban a valóságban sem történnek az önállósodást ténylegesen megakadályozni próbáló lépések, vagy a határvita elmérgesedését megelőző tárgyalások. A polgármester a sikeres népszavazás mintegy következményeképpen ismerteti Kenese

¹⁰⁵ Egy környező településekkel közös pályázat megvalósítása során vita támadt a nyugdíjas házként ismert épület felújítása körül, melyet Balatonkenese két szomszéd településsel közösen vállalt. A kivitelezés során kiderült, hogy a résztvevő településeknek jelentős többletköltséget kellene vállalniuk az elnyert pályázati összeghez képest. A két szomszédos település szerint ezt a többletet Balatonkenesének kellene átvállalnia, mert szerintük a „kenesei ügyintézés lassúsága miatt eltelt idő az oka az áremelkedésnek”.

¹⁰⁶ A jegyzőváltásokkal kapcsolatban a novemberi számban tájékoztat az egyik képviselő. A cikkből kiderül, hogy az utóbbi egy év során két jegyző is távozott a hivataltól, a harmadik kiválasztására októberben került sor. A képviselő szerint a korábbi jegyzők el nem végzett munkája miatt több milliós perekbe sodorták az önkormányzatot. és a következőket írja még: „Januártól a jegyzők kiválasztása és felmentése teljes egészében polgármesteri hatáskörbe kerül. Őszintén remélem, hogy most már az érdemi munkái lesz a főszerep, amire nagy szüksége van a településnek, és nem kell olyan hirdetményt olvasni, melyben Balatonkenese új jegyzőt keres.”

válaszát: ellen népszavazási kezdeményezés indult a határvonalak meghúzásával kapcsolatban.

A szeptemberi lapszám megjelenésének különlegessége, hogy a tördelésnek köszönhetően egyfajta dialógus látszik kialakulni az előkészítő bizottság és a polgármester között (a két írás megosztott oldalon, párhuzamosan egymás mellett jelenik meg), de tartalmi szempontból továbbra sem alakul ki valódi dialógushelyzet, továbbra is elbeszélnek egymás mellett a főszereplők. A szeptemberi lapszám érdekessége még, hogy a folyamat kezdete óta másodszor szólal meg a Hírlapban a polgármester, ezúttal is *Tisztelt Hírlapolvasók!* címmel, de kevésbé hivatalos nyelvezeten. A polgármester Balatonakarattya leválását a közelmúlt „legnagyobb horderejű eseményének” nevezi, beszámol az előzményekről, az előkészítő bizottság megalakulásáról, tevékenységéről, a lakossági fórumokról. „A tájékoztatókon, különböző helyeken és összejöveteleken elhangzó beszélgetések legfontosabb problémája a tervezett határvonal elfogadhatatlansága.” – írja a polgármester, és így folytatja: „A maradó településrészen élők nem fogadják el a tervezett határvonalat, mert indokolatlanul és túlságosan sok területet tervez elvenni Balatonkenese történelmi és ősi földjeiből, területeiből.” A cikkben a szerző megemlíti, hogy a leválási anyag, polgármesteri véleménnyel együtt, a Kormányhivatalon keresztül a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszterhez került határidőn belül. Az említett polgármesteri vélemény azonban csak az októberi számban kerül nyilvánosságra. A szeptemberi írásban a polgármester visszatér a határvitára és tájékoztatóját a következő mondattal zárja: „Tudomásul véve a népszavazás eredményét, bízva a döntéshozók éleslátásában, a döntés értelmében, de Balatonkenesének is megfelelő határvonallal tudjuk elfogadni a leválást.” Ugyanezen az oldalon az Előkészítő Bizottság köszönetnyilvánítása található, illetve egy rövid tájékoztatás arról, hogy a népszavazásról szóló határozatot a Kormányhivatal törvényesnek találta, és a szükséges iratokat továbbította az illetékes minisztériumba.

Az októberi számban megjelenő – a Belügyminiszternek (és nem a Közigazgatási és Igazságügyi miniszternek) címzett – polgármesteri véleményből származó részlet nem a polgármester kérésére, hanem az előkészítő bizottságon keresztül került be a lapba.¹⁰⁷ A polgármester szerint a leválást kezdeményezők több szempontból is megtévesztették a

¹⁰⁷ A levél teljes változata egy helyi civil szervezet, a Balatonakarattyai Fürdőtelep Egyesület honlapján volt először olvasható.

szavazókat, valamint közli, hogy a bizottság anyagát a hivatal szakmailag nem vizsgálta, ezért kéri, hogy „a település fenntartásában, üzemeltetésében jártas szakemberek vizsgálják felül az anyag állításának helytállóságát.” A levélben a polgármester arról is tájékoztatja a belügyminisztert, hogy a város vezető testületében lévő széthúzás gyökerei 2009-ig, a várossá avatásig vezethetők vissza, amikor a jelenlegi ellenzéki négyesből ketten is részt vettek a képviselő-testület felosztatásában, az előző polgármester megbuktatási kísérletében. A polgármesteri véleményben a leválási folyamattal kapcsolatban feltáruló érvrendszer meglehetősen szerteágazó, a befejezésben a szerző megkéri a döntéshozókat, hogy körültekintően tájékozódjanak döntésük meghozatala előtt. Az újságban a polgármesteri véleményt a bizottság *Állásfoglalása* követi, melyben a bizottság tagjai a polgármesteri vádaskodásokra nem kívánnak reagálni, csupán jogi álláspontjukat kívánják kifejtetni. A bizottság állásfoglalásából kiderül, hogy a polgármesteri vélemény mellett a polgármester egy alternatív határra vonatkozó javaslatot is tett. Ezzel kapcsolatban a bizottság már többször is egyeztetést kezdeményezett a képviselő-testülettel, de a polgármester az egyeztetéseket visszautasította. Zárásként a bizottsági állásfoglalás leszögezi, hogy a bizottság továbbra is csak szakmai érvek mentén kíván részt venni a vitában.

Az októberi szám következő írásában ismét a felelős szerkesztő foglalja össze gondolatait az önállósodási folyamattal kapcsolatban: *Merre tovább? A köztársasági elnök aláírása szentesítheti Akarattya és Kenese különválását* címmel. A cikk tartalma hűen tükrözi az önállósodási folyamatra októberben leginkább jellemző hangulatot: „A várakozás időszaka ez, de nehéz csak ülni és várni. Mindkét településrészen érződik a türelmetlenség. Kenesén a határvita ad okot a feszült figyelemre. Akarattyan a türelmetlenség arra irányul, hogy jó lenne már indulni, s tenni, tenni. Történelmi időszakban vagyunk, s jól tudják ezt mindazok, akik élénken s aggódva figyelik a történeéseket.” A felelős szerkesztő a kenesei oldal hibájának tekinti, hogy csak egy szűkebb, idősebb réteg érzi magáénak a leválás és a határ problémáját, ráadásul a kenesei reakciók is megkésve és nem elég szervezeten kerültek nyilvánosságra. Ami az egyik oldal hiánya, az a másik oldal erőssége: az előkészítő bizottság folyamatos, önkéntes munkával halad előre és valósítja meg a település önállósodását. Az egyik oldalon sérelmezik, a másikon sajnálattal veszik tudomásul az egyet nem értést határügyben. A felelős szerkesztő szerint mindkét oldalon megértés, és egymás tiszteletben

tartása tapasztalható amellet, hogy a határvita elhúzódása, akár peres üggyé válása is elképzelhető. A család metaforájával Akarattyát a családból kiválni készülő fiatal felnőttöz hasonlítja, akinek a kezét kénytelenek a családtagok elengedni. „A családok a társadalom legkisebb, ugyanakkor legfontosabb kis egységei. Ami jól működik a családban, jól működtethető a társadalom nagyobb szegmenseiben is. Felelősségteljesen. Folyamatos kompromisszumokkal és folyamatos-folyamatos kommunikációval. A címbéli kérdésre talán lehet ez a válasz: erre tovább!” A helyi társadalom szereplői közötti kommunikáció hiányára a személyes interjúban is felhívta a figyelmet a szerkesztő.

A novemberi számban a bizottság elnöke a polgármestert szólítja meg *„Levél a Polgármesternek”* címmel. A nyílt levélben a bizottság a kenesei ellen népszavazással kapcsolatos állásfoglalását közli: a „népszavazás teljességgel értelmetlen és felesleges költséggel jár a település részére, tekintettel arra, hogy – függetlenül annak eredményétől – maga a népszavazás a leválás tekintetében jogi relevanciával nem bír, és lényegében a választópolgároknak egy olyan kérdésre kell választ adniuk, amely a határkérdés megoldását a két településrész között nem viszi előre.”¹⁰⁸ Majd egy kenesei képviselő cikke a 4:3-as szavazati arány (mely szerint a többségi ellenzék állandóan leszavazza a polgármestert) cáfolatát képviselő testületi határozatokkal támasztja alá. Az írás vélhetően kettős célt szolgál: egyfelől a negyedéves képviselő-testületi beszámolók hiányát igyekszik pótolni, másfelől a határozatok meghozatalával kapcsolatos képviselő-testületi arányok bemutatásával a polgármesteri levélben is említett képviselő-testületen belüli kibékíthetetlen ellentéteket is igyekszik cáfolni és árnyalni.

A decemberi szám az önállósodási folyamat szempontjából eseménytelen, visszhangtalan.

A köztársasági elnök 2012. december 21-én Balatonakarattya településrészt községgé nyilvánította a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslatára, így a folyamat procedurális

¹⁰⁸ Ráadásul a kenesei aktivista által kezdeményezett helyi népszavazásira bocsátott kérdés meglehetősen bonyolult volt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az új községként létrejött Balatonakarattya Balatonkenesével határos közigazgatási határa a Balatonakarattya Leválását Előkészítő Bizottság 8/2012 (V.25.) számú határozatával elfogadott javaslatban szereplő – a Tompa Mihály utca – Juhász Gyula utca – Honvéd utca és Tompa M. utca közötti ingatlanok telekhatára Rege utca és Tompa M. utca közötti ingatlanok telekhatára – Matacsálja utca és meghosszabbított vonala által meghúzott – határvonal legyen?” A népszavazás 2013. március 25-én érvénytelenül és eredménytelenül zárult.

lezárásával kapcsolatos hírek, és az önállósodási folyamat sikerességével kapcsolatos reflexiók a 2013. januári számban jelenhettek meg. A felelős szerkesztő arról ír, hogy „az újság itt áll információra éhesen”, a lap csak azt a véleményt tudja publikálni, amit valaki megfogalmaz, „ennél többet nem tehetünk. Kérem, így értékeljék a leválással kapcsolatos olvasnivalót. S ha hiányérzetük van, az nem az újság hibája.” A január számban, egy évvel a folyamat kezdete után, jelenik meg az első, kenesei civil vélemény, melyben a szerző hangsúlyozza, hogy csak látszólag volt békés a folyamat, valójában sok emberben váltott ki indulatokat a két településrész különválása, és személyes gyermekkori emlékeken keresztül érvel a határok képlékenysége mellett. A szerző a felelős szerkesztőnél jóval határozottabban hiányolja a keneseiek érdeklődését a közügyek iránt, részvételüket a helyi közéletben: „nincs egy életképes civilszervezet, amely közvetítené az emberek véleményét.” A negyedik oldalon következő *Hogyan tovább, Akarattya* című írás a folyamat elején, a 2012. februári számban megjelent interjú mintájára, ismét az előkészítő bizottság tagjait szólaltatja meg. Számítottak-e rá, hogy így dönt a köztársasági elnök? Mi lehetett a fő szempont a döntés meghozatalánál?

A bizottsági tagok a sikeres és eredményes népszavazás és a szakértők által elkészített meggyőző dokumentáció alapján bíztak a pozitív döntésben. A két legfontosabb feladat az Akarattya-t is figyelembe vevő költségvetés megalkotása és az új részönkormányzat felállítása. A terveket illetően vannak, akik kis lépéseket, virágosítást, tisztaságot, kátyúzást sürgetnek, mások fejlesztési koncepció elkészítését tervezik. A következő oldalon az egyik kenesei képviselő, az előző ciklus polgármesterének írása következik *Külön utakon...* címmel. A cikk írója az önállódás mellett akarattyai oldalról korábban elhangzott érveket ellenpontoszza. A szerző nem hisz a „külön utas” megoldásban, az erők megosztásával még nehezebb lesz fejlődni, boldogulni. A „potentát személyek”, a „nagy emberek” segítségével sem bízik: „eddig is Akarattyan éltek, s lett volna lehetőségük, módjuk, politikai, gazdasági befolyásuk lépéseket tenni.” A szerző szerint Akarattya fejlődését semmiben nem gátolta Balatonkenese, hanem az ország gazdasági válsága fékezi a város lehetőségeit mindkét településrészen. Említést tesz arról is, hogy bizonyára voltak hibás döntései a mindenkori döntéshozóknak, de sok jó döntés is született, melyek a település fejlődését szolgálták. Balatonkenese térségi súlyának csökkenése komoly problémát jelent, ezért „itt az ideje, hogy önkritikát gyakoroljunk..., tegyünk meg mindent annak érdekében, hogy ne a bírósági

hercehurcák, hanem a kölcsönös és igazságos megállapodás jegyében kialakított határvonal mentén a békés egymás mellett élés szellemében boldogulhassanak a település lakói.” A *2012 képviselői szemmel* című írásban is – melyet szintén balatonkenesei képviselő írt – előkerül a leválás ügye. A képviselő szerint a 2012-es év közhangulatát leginkább négy dolog befolyásolta: a jegyző-váltások, a 4:3, a kerítés és a leválás. A szerző nem tartja következetesnek az elnöki döntést az önállósodás kérdésében, mert szerinte „a közigazgatás átalakításával kapcsolatos kormányzati koncepció ellentétes a kistelepülések létrehozásával, valamint Akarattya és Kenese együtt kapott városi rangot 2009-ben. A képviselő szerint azért volt sikeres a népszavazás, mert az akarattyaiak háztól házig agitáltak, és a polgármesteri tájékoztató inkább a leválásra sarkallta a megjelenteket, nem pedig eltántorította őket. A polgármesteri vélemény is inkább a „képviseleket feketítette”, nem érveket tartalmazott. A polgármesteri kritika megfogalmazásán túl a képviselő szerint minden egyébnél erősebb hatása volt a leválást támogatók „felsőbb szintű” lobbizási tevékenységének. A képviselő szerint a kenesei aktivista népszavazási kezdeményezése értelmetlen pénzkidobás. „A határvonal elutasítására való összpontosítás elvonja a figyelmet arról, hogy Balatonkenese teljesen elveszíti eddig megszerzett központi szerepét: a körjegyzőség megszűnt, Akarattya is leválik!”

Az önállósodási folyamat egy éve alatt nem alakult ki jelentős vita, párbeszéd az önállósodási folyamat kérdéseit illetően a helyi lap hasábjain, a helyi nyilvánosság egyik legfontosabb színterén. A megszólalók leginkább elbeszélnek egymás mellett, láthatóan nem törekednek egymás kölcsönös megértésére, és a mindenki számára egyformán elfogadható döntés meghozatalára. A polgármester és a keneseiek a történelmi, ősi földek védelmét hangsúlyozzák, miközben az akarattyai előkészítő bizottság tagjai a településrész fejlesztése érdekében kezdeményezett folyamat jogszerűségéről beszélnek. A résztvevők múlt és jövő összeegyeztethetetlennek tűnő értékei mentén gondolkodnak.

A participációra alapozott felfogás értelmében a kommunikáció a problémamegoldás eszköze, a problémamegoldás során az ágensek kommunikáció által, közösen oldják meg a problémát a nyilvánosság különböző színterein. A kommunikáció tehát a színtér paraméterei által erősen meghatározott. A helyi kommunikációt, és így a helyi nyilvánosságot számos tényező befolyásolja, például a résztvevő ágensek felkészültségei, a településtípus vagy a helyi médiumok működése. Az elemzés alapján érzékelhető, hogy a hírlap belső és külső

elvárásoknak is igyekszik megfelelni: belső igények alapján, szerkesztői és közösségi hitvallása szerint a közösség egészét érintő és a település jövője szempontjából meghatározó ügy bemutatására és értelmezésére törekszik, külső meghatározottságát az önkormányzati tulajdonból fakadó ellentmondás jellemzi. Az önállósodással kapcsolatos írások minden esetben az első oldalakon, „kiemelt” helyen jelennek meg, érzékeltetve ezzel a szerkesztői felismerést, hogy jelentős, „kiemelt” eseményről van szó. A felelős szerkesztő többször is hangsúlyozza a kommunikáció, a dialógus fontosságát, és a hiány következményeit. Nem csak szavakkal, hanem tettekkel is próbálja a hiányt pótolni, legtöbbször ő maga ír a folyamatról. Ennek ellenére az eseménnyel kapcsolatos legfontosabb témák, mint például a határvita, kibeszéletlen marad: sem a polgármester, sem a képviselő-testület, sem a lakosság nem vállal aktív szerepet a határról szóló diskurzusban. A lap az önkormányzat igényeinek is igyekszik megfelelni, de kutatói perspektívából úgy tűnik, hogy a vita kibontakozását elsősorban nem a politikai elvárás, hanem az állampolgári kiábrándultság korlátozza. Az önkormányzat, a helyi hatalom és az állampolgárok szempontjából is kihasználatlan marad a lap rendszeres megjelenése és olvasottsága által teremtett nyilvánossági színtér.

Az önkormányzat kommunikációját illetően nem azonosítható be szervezeti stratégia, még egy olyan időszakban sem, amikor a település lakóinak véleményét több esemény is megosztja: jegyzőváltások, képviselő-testületi csaták, kerítésügy, településrészi önállósodás. A külső kommunikáció szervezetlenségének az egyik lehetséges oka éppen a szervezeti válság, a képviselő-testületi megosztottsága. A korábbi ciklusok polgármesterei minden hónapban rendszeresen írtak, és a felelős szerkesztő szerint „békeidőben” gyakrabban készült interjú is a helyi képviselőkkel. A jelenlegi állapotokról így vall a felelős szerkesztő: „A média fontosságát úgy érzem, jól tudják, egységes vezetés esetében nagyon sok előrevívó információt lehetne tudatni a lakossággal. A testületi ülésekről szóló információk újságban való megjelenésével kapcsolatban több ízben kértem a jelenlegi jegyzőt, egyelőre még nem született összefoglaló, havonta próbálkozom.” A kenesei lakosság oldaláról is csak egy szűkebb, idősebb réteg érzi magáénak az akarattyai önállósodás problémáját. Az önkormányzattal és a kenesei lakossággal ellentétben az önállósodásra törekvő településrészen a bizottság tagjai kommunikációs szempontból egyre professzionálisabban tevékenykednek, gyakorlatilag a folyamat első hónapjaitól kezdve megtervezettnek tűnő kommunikációs stratégia mentén jelentetik meg írásaikat a helyi lapban és a helyi civil

szervezet honlapján. A kommunikáció, a társadalmi nyilvánosságban való részvétel jelentőségét tehát csak a szereplők egy része ismeri fel, és a folyamatról szóló diskurzus jelentős része a szélesebb nyilvánosság számára láthatatlan színterek, például a kormányhivatal és az önkormányzat levélváltásának felkutatásával ismerhető meg.

BEFEJEZÉS

A befejezésben a kutatási kérdések megválaszolhatósága szempontjából tekintem át a disszertáció fejezeteit, és javaslatot teszek a disszertációban szereplő kutatás további hasznosíthatóságára.

Kiinduló kérdéseim alapján elsősorban arra voltam kíváncsi, hogy az akarattyai településrész önállósodási folyamatában alkalmazott participációs formák hogyan működnek a gyakorlatban, hogyan kommunikálnak a szereplők, vagyis hogyan vesz részt a nyilvánosság működésében az önkormányzat és a lakosság. A participáció, a nyilvános terek birtokba vétele hogyan tölti meg élettél a privát és a közszféra között húzóód szakadékot? A kommunikáció és a helyi kormányzás összefüggéseinek a tanulmányozása a kormányzás működési sajátosságainak a megismerését teszi lehetővé. A működési sajátosságokkal való szembenézés minden kormányzás számára ajánlott. A disszertáció egy kísérlet annak szemléltetésére, hogy a közigazgatásban Magyarországon uralkodó jogi szemléletmód mellett a társadalmi kommunikáció fogalomrendszere mentén is lehet beszélni a helyi kormányzás működéséről. Ennek megfelelően a helyi kormányzás színterein zajló eseményeket, problémákat és konfliktusokat nem a szokásos jogi szemléletmód mentén, hanem a társadalmi kommunikáció felől közelítettem meg, hiszen ezek az események kommunikatív természetűek is. A kommunikatív megközelítés legfőbb előnye az, hogy az elemzési területek a helyi kormányzás szereplőinek mindennapi gyakorlatára is kiterjednek. Ebben a megközelítésben például a helyi népszavazás bemutatása nem csak arról szólt, hogy kik, milyen feltételeknek megfelelően vehetnek részt, vagy mi a különbség az ügydöntő és a véleménynyilvánító népszavazás között, hanem arról is, hogy a szavazószelvényen található kérdésről hogyan, milyen preferenciák mentén döntenek az ágensek. A társadalmi részvétel – és a részvételen keresztül a helyi kormányzás – a szereplők kommunikatív-diszkurzív viszonyainak az eredménye.

A helyi kormányzás kommunikatív szempontú leírása és bemutatása, és az önállósodási folyamat meghatározó színtereinek az elemzése általánosnak is tekinthető megállapításokhoz vezetett a helyi kormányzás és a részvételi folyamatok működésével, a helyi kormányzás kommunikatív állapotával kapcsolatban. A kommunikatív állapot bemutatása a nyilvánosság megvalósulásának a módjáról szól. A nyilvánosság működésével kapcsolatban az egyik megállapításom az volt, hogy a szervezeti megközelítésben külső kommunikációnak nevezett önkormányzati kapcsolatrendszert a képviselő és a részvétel tágabb keretei között lehet értelmezni. Az önállósodási folyamat színtereinek elemzésével arra a következtetésre jutottam, hogy annak ellenére, hogy a helyi kormányzás nyilvánosságában sokféle részvételi lehetőség van jelen, és az önkormányzat számára kötelezően előírt normatív keretek betartásán túl a helyi szereplőknek is lehetőségük van a kezdeményezésre, a feltételek alakítására, a szereplők csak ritkán, különleges események kapcsán kezdeményeznek és alakítják maguk a színtereket. A település életével, rendjével kapcsolatos problémák folyamatosan jelen vannak, csak nem azonos intenzitással igénylik a megoldást. Az önkormányzás működésének megértéséhez olyan eseményt érdemes feltárni, amelyek valamilyen okból kifolyólag jelentőssé válnak a közösség számára, és mindenki beszél róla. Az önállósodási folyamat éppen egy ilyen esemény: a közösség tagjainak az önállósodással kapcsolatos politikai vitája bontakozik ki benne. Ennek a vitának az egyik legfontosabb hozadéka lehet, hogy a helyi kormányzás új formái és lehetőségei jelennek meg a település életében, melyek erősíthetik a későbbi részvételi folyamatokat.

Az általam vizsgált színtereken azonban nem volt jellemző a nyilvános vita kifinomult formája, a deliberatív, tanácskozó párbeszéd, amelyben a résztvevők a közjóról vitatkozva, egyenlő feltételekkel és adekvát információk mentén mérlegelve megismerik és alakítják egymás álláspontját. A helyi társadalom és az önkormányzat kapcsolatát biztosító intézményesült kommunikációs színterek csak alkalmi jelleggel és kiszámíthatatlan módon, rendszertelenül működnek.

Sem a közügyekbe való beleszólásnak, sem a közügyekről való beszélgetéseknek nincsenek bejáratott, közösen kialakított normarendszeren nyugvó intézményei. A hiányzó vagy nem működő intézmények helyett a lakosság problémamegoldása az önszerveződő, gyakran véleményformáló csoportok színterein zajlik, ahol a résztvevők problémamegoldó felkészültségén és interakciós képességén múlik a siker. A részvételi folyamat során a szereplők az intenzív együttműködés eredményeképpen ismerik meg és sajátítják el a

részvételhez szükséges hatékony vagy hatékonynak vélt kommunikációs módokat. Az önállósodási folyamat során, mely a konfliktusok nyílt és konstruktív kezelését kívánja, egyre tudatosabbá és professzionálisabbá, szakértőbbé válik a résztvevők problémamegoldása, kommunikációja, mely a későbbiekben hatással lehet az egész település életére. A társadalmi részvételből egy sor társadalmi, politikai és gazdasági előnye származhat a résztvevőknek és közvetlen környezetüknek. A helyi kormányzásban – szándékok és erőfeszítések híján – azonban ritkán jön létre valódi dialógushelyzet, így az eltérő jelentésvilágok megértése is gyakran elmarad.

A részvétellel foglalkozó szakemberek és kutatók legfőbb célja pedig az, hogy a települési kommunikációban olyan nyilvános terek jöjjenek létre és váljanak tanulmányozhatóvá, amelyeken nem csak megszólalnak a résztvevők, hanem meg is hallgatják egymást, még olyan közösségekben is, ahol nyilvánvalóak a hatalmi egyenlőtlenségek.

SUMMARY

The topic and structure of the dissertation

The dissertation entitled *Communicative-discursive description and interpretation of local public sphere(s): communication, community and governance in the light of a settlement's independence-seeking* gives an ethnographic-communicative theoretical introduction of local governance through the independence-seeking (secession) process of the village of Balatonakarattyá, using a discursive-communicative perspective. Social participation and participatory governance are grasped in the conceptual framework of the participatory theory of communication. For the empirical research, the methods and interpretations of grounded theory and thick description are applied. The paper offers a relevant alternative to the legalistic description of local governance and civil society, pointing out the significance of everyday communication in locations of governance, the possibilities and achievements of creating deliberation and participation, and the relative lack of reflection on these issues.

In order to realize these objectives, the dissertation comprises three parts. The first part clarifies the conceptual frames within social communication, focusing on the relevant concepts for a participatory perspective of communication. A detailed presentation of the theory (Horányi 2007) and of its interdisciplinary applications (Bajnok et al 2012) would go far beyond the given objectives. Therefore only the terms most relevant for governance and participation will be included; the starting point will thus be the notions of agent, location and institution. When reviewing the conceptual frames, I am searching for the answer to the question of how, in what conceptual framework, i.e. according to what criteria we can best introduce local governance. Rather than complementing the currently leading constitutional, public administration, legal, politological and economic perspectives, the communication theoretical interpretation is their alternative in which society equals social communication.

The second part will concentrate on the scenes of local government, agents involved and the institutions defining the relationship between these locations and agents, paying special attention to the institutions of social participation that enable members of the community to share their competences. I intend to place the notion of social participation within the conceptual frames introduced in the first part. Communication between the local representative council and the population can be described along the concepts of

representation and participation, or in other words, it is interpreted in much broader terms than the external communication of the self-government. I will also introduce the locations, the agents active in them and the institutions defining the relationship between those locations and agents. A considerable part of the events, problems and conflicts in the scenes of local government are not only of a legal nature, but may be characterized by a number of other aspects: many of them are of a communicative nature as well. The paradigmatic ways of thinking about government, which are present to varying degrees in the surplus competences of governance agencies, suggest more and more strongly the need for social participation. However, in addition to advantages, participation has certain risks as well. For this reason, I have summarized in a table the challenges related to participation. At the end of the chapter, the regulation of the different forms of participation is also presented in a table. I will devote a separate section to the doctrinal debate around the institutional regulation of local referenda.

In the third part of the dissertation, I will scrutinize the main participatory events of the independence-seeking process of the part of the settlement of Balatonakarattya from the point of view of communication in various locations. While analyzing the main happenings of the strive for independence, observing local governance from the perspective of communication theory, I am trying to answer the question how the village forum, the citizens' forum, the local referendum and the local media contribute to this process, which is of vital importance in the community's life. How do legally enabled forms of participation work in reality?

Background and starting points

Why am I doing the investigation from a communicative stance, and why local governance? By studying the relations of communication and local governance, we can get acquainted with the communicative features of local governance, and if we are lucky, this can contribute to local governance's ability to help local inhabitants feel better.

There are some junctures between communication science and participation in local governance, the mechanism of local democracy. There are several examples in political science and communication of communication-based empirical analyses of local governance. Typically, authors supporting the interface of communication and participation with

evidence draw attention to the gap-filling character of their undertaking. (Black 2009, Carcasson et al. 2010, Gastil–Black 2008, Jenei 2012, Ryfe 2006, Townsend 2006) In the Hungarian literature, over the past years there have been an increasing number of publications approaching public administration from the direction of communication studies. (Bokor 2013, Herendy–Murányi 2008, Horányi 2001, Jenei 2001, 2012, Kriskó 2012). These studies relieve the shortage of a communicative description of Hungarian governance. The primary reason for this relative shortage is probably the fact that thinking about public administration has been traditionally the domain of political science and jurisprudence. Thus the communicative approach is a possible, but less known and less frequently applied theory in presenting relations of governance, more specifically local governance. In the Anglo-Saxon literature, however, addressing governance is part of political science; most public policy departments grew out of political science departments in the mid-20th century. (Gajduschek 2012: 31) In the same countries, an organization-theoretical and economic-scientific interpretation of public administration is also characteristic. In Europe, according to their public administration education distinct clusters can be identified. Clearly, Hungary is guided by a legal-based approach “both as the means of a scientific study of public administration and as the main competence to be applied in practice.” (Gajduschek 2012: 32) In public administration not only the attitude but also the professionalism and the language of communication are legal. In turn, the language of law does not enable a discussion of problems, because “(a) civil servants are taught and conditioned to transform problems into legal problems and (b) they do not possess any other problem solving skills frequently applied in social coexistence.” (Gajduschek 2012: 45)

I hope that the novel approach and the analysis of events will give new impulses to those who see communication, the most frequently used means of social life, as the starting point of examining local governance. It is also my hope that the dissertation will yield more general findings and results for the mechanisms of local governance, participatory processes, and the communicative state of local governance. The closing part of the paper contains a summary of these results and conclusions.

Hypothesis and research questions

At the early stages of the independence process, in January 2012, I thought that the research would enable me to test hypotheses for local governance as, for example, the one that the

perspectives of local governance actors continued to be defined by the traditional bureaucratic approach. Modern government paradigms, the New Public Management (NPM) or the a governance approach, and through them the realization of efficiency and the application of modern participation techniques emerge only in a fragmented manner and are typically not part of local governance actors' competences. My initial hypothesis was that twenty-three years after the regime change there is still a huge gap between self-governments and citizens, with genuine active social participation being rare. The operational mechanisms of self-government bodies do not favor participatory processes or those of participatory governance becoming a reality. The energies of decision-makers are frequently tied up in internal conflicts within the self-government organization. The self-government tends to treat the public as a target group rather than as partners. The "promising opportunities" (Szegevári 1991: 52) in the regime change legislation concerning the system of self-governance, namely being close to the public and cooperation, and later on also efficiency and success, continue to be expectations rather than actual operational principles in Hungarian self-governance. I expected to find support and evidence for these hypotheses from the discourse analysis of self-governance actors. However, in order to obtain convincing results more comprehensive research should have been launched for which one researcher and one settlement is not sufficient. This is one of the reasons why I decided on participant observation, in which focusing on a process, discourse analysis is not excluded. This may answer a number of questions addressing the reasons for problems and operational malfunctions of Hungarian self-governance rather than Hungarian self-governance in general. For example, one of these issues is why from a communicational perspective there are unused spaces between the self-government and citizens. My further puzzles are the following: How do participants of public debates behave and communicate? Why do conflicts develop between participants in the course of the independence-seeking process, and what problem solving strategies emerge? What competences can be identified, what types of governance paradigms are characteristic? What does local governance seem to be like in local citizens' discourse from the perspective of governance paradigms? What do different actors mean by local governance, and how and through what paradigms do they want to realize it?

In brief, I was not thinking along hypotheses, but was trying to find answers to the questions.

Some of the above questions can be answered by the empirical analysis of the independence-seeking, and the verification of the starting hypothesis may also be started. The research is definitely expected to offer a diagnosis of the network of relations within the town. Perhaps some general conclusions and suggested solutions concerning local governance and social participation can also be drawn, but for their substantiation further local diagnoses will have to be set up, even if a local organizational conflict means an intensive period for governance, when the participatory forms are much more frequent than in other periods.

In the course of doing my research I could not help realizing that the most exciting questions are not necessarily why and how social participation does not happen, but the exact opposite. I was more and more curious to see the working mechanism of the currently most frequent, traditional forms of participation for discussing public issues. How is social participation realized within the various types of citizens' forums and local referenda? How does participation and access to public spaces fill with life the gap separating the private and the public sphere?

At this stage, I did not lose sight of the competences and government paradigms that actors applied in the process of independence-seeking, but I no longer wished to "test" a previous hypothesis and find evidence to demonstrate the legalistic and bureaucratic operation of the self-governance system. However, my emphasis shifted from testing hypotheses to reading texts and to the thorough analysis of discourses created in the practice of participatory forms. Thus, the goal of the empirical investigation was the exploration of how forms of participation work in practice, how actors communicate and how the self-government and citizens take part in public life.

I am convinced that the state of local governance can be best described based on actors' discourses concerning governance. Discourses take place in the scenes of the independence-seeking process. In addition to getting an insight into individual actors' communication habits, dysfunctions of local governance may also be uncovered from analyzing discourses. Analyses concentrating on forms of participation and their operation present the reader with problems that are characteristic not only of the given settlement and its forms of

participation, but of the continually changing Hungarian self-governance system, as well as of social participation in general.

Research data and methods

My starting point is that the independence-seeking process that explicitly poses the need for self-governance is in fact the discursive sphere where participants' discourses create and change meaning in connection with local governance and participation. These meanings enable us to enter the conceptual worlds of our actors and let us converse with them. (Geertz 1994: 192) I examined meanings in the context of the various public spheres. I concentrated primarily on texts that were heard in genuine public situations, as for example, in the village meeting or in citizens' forums. I complemented the analysis of these "natural" texts with unstructured deep interviews and the content analysis of the local newspaper.

The main dilemma of the research was establishing the scope of the empirical material. The process under scrutiny has been happening in various public locations in parallel; this rather unique independence-seeking process has generated much more frequent public discourses than usual. The public discourses I am studying were specified by participants, the topic and the scenes. Thus, I regard all those texts as public discourse where the actors are discussing the stages of independence-seeking in citizens' forums or in the columns of the local paper. The circle of participants to the process consists of local property owners (including permanent residents and owners of second homes) and the self-government. Since I wished to obtain accurate information about participants and initiators, in addition to naturally generated discourses, I have conducted interviews with the most important actors: the initiators and the mayor, the head of the Akarattya Bathing Resort, the lawyer involved in the process, the former chief architect of Balatonkenese and the chief editor of the local paper. Thus, my data comprises "natural" texts, as well as those generated in interviews. The empirical material is further enriched by content analysis of the thirteen issues of the local paper between January 2012 and January 2013.

For getting to know the discourses of the process, participant observation seemed to be the

most suitable method. Since Malinowski's presence on the Trobriand Islands the main elements and methods of participant observation have become standard. (Vörös–Frida 2006: 409) During my one-year long presence, I kept a diary of my fieldwork, documenting the research process, archiving my observations with notes and audio recordings. Nevertheless, some of the information regarding the process still did not become accessible simply because it is impossible to be always present in all the locations. Therefore, I have complemented participation observation with unstructured interviews. Processing the data gained from participant observation, content analysis and interviews is done on the basis of grounded theory, using the atlas.ti software. Fully exploiting the options of the software, its application was especially useful for me because digitization shortened the time spent on analysis. Because of its attention to nuance and its discourse-centeredness, grounded theory is able to shed light, through the independence-seeking process, on the small details characteristic of social participation, and to explore and demonstrate the dynamics in the background of the given processes. Each participant has his or her interpretation, which is different for the initiators, the representatives of the self-government and for property owners. Therefore, I processed the empirical data of independence-seeking with the method of grounded theory. Grounded theory is one way of qualitative research, building on careful observations of the actual reality and a detailed analysis of data from the observations. I expected the textual analysis to show how actors in the process developed the reality around them through speech and communication. In the conclusion of the dissertation, I try to synthesize the findings and to give some general advice for those involved in participatory processes in one way or another, as I am convinced that there are a number of useful lessons to be learnt from a deep analysis of the communication segments of participatory processes.

The fieldwork was made up of three well defined stages in line with the process of independence-seeking. The first stage started on 1st March 2012 with the observation of the village meeting, the main location of the initiative, lasting until the end of May 2012 when the local referendum was invited and the preparatory committee completed the secession documentation. The second stage can be described by the informational activity of the preparatory committee and making arrangements for the local referendum, closing with the date of the referendum on 5th August 2012. The third stage began with the successful

referendum and lasted until the signature of the president of the republic (on 21st December 2012) and the subsequent media reactions.

The first stage of my fieldwork may be regarded as the period of familiarization with the field, with the primary aim of finding the roots of the process and mapping the route leading to the local referendum. In this period I did mainly explorative work. I took in the first impression with an unstructured interest and the ethnographer's curiosity. I went along to local representatives' meetings and the preparatory committee's sessions, taking notes of everything. I tried to notice every little detail: "the smells, the colors, the sizes, and everything that strikes one as strange later on as well" (Feischmidt 2005). I managed to establish good relations, occasionally even confidential rapport with the key players, which proved very useful at later stages of the research, especially when conducting the interviews. I used a voice recorder for the sounds of the relevant public events. At the end of the first stage, I processed my notes in the diary and the accumulated audio recordings. I formulated concrete questions and drew up my further research plan. In fact, this was the point when I gave up the idea of testing my initial hypothesis.

Based on the research design and the events of the secession process, the second stage of the research seemed to be the most intensive fieldwork. The campaign preceding the local referendum had started, the preparatory committee and the town's mayor had held citizens' forums. In addition to attending the session of the preparatory committee and the forums, this was the time when I conducted the unstructured qualitative interviews¹⁰⁹ with most key players, using as sources the freely available documents, the representative body's decisions, publications, media news and the website of the Balatonakarattya Bathing Resort and the forum operated by the website. In the periods between interviews I transcribed and analyzed the audio recordings, reworded the crucial research questions based on the answers obtained, and naturally, generated further questions. In the discussions with informants, we touched upon themes that I judged as characteristic for the participation process, and I tried to follow the narrative that the interviewees had offered, not necessarily

¹⁰⁹ By qualitative interviews I mean unstructured interviews characterized by informality in style and the choice of its venue.

directing them back to the chronological order of events.

In the loosely structured interviews I mainly wanted to see how, with what emotions the most active actors experienced the process and the events making it up. What knowledge did they have of the self-government's operation, what communication strategies did they apply, and how did they change their earlier ideas? The information gained from qualitative interviews added new dimensions to the research and helped me look at the questions initially raised from a different perspective.

In the third phase of the research – after the local referendum and the processing of the field diary – I returned to the field and conducted further interviews in order to be able to ask participants certain clarifying questions. The referendum was successful, then through the county government office the documentation of the process was sent to the Ministry of Public Administration and Justice. The apparently idle period of waiting for acknowledgement by the official national politics, the interim and unregulated status of the committee preparing the secession, and the issues of the settlement's borders brought numerous conflicts to the surface, while actors' previous conflicts were also aggravated. The most obvious method of grasping these conflicts was from the local paper.

The conducting of the field work was characterized by varying two types of positions, where the two were not always easy to separate. On the one hand, as a member of the local community I experienced the events from the inside while, on the other hand, as a researcher I was trying to observe the world I was discovering (or in my case, re-discovering) from the outside. The observer's position also means involvement. As I am affected by the conflict, without intentionally distorting what I saw and heard, I simply interpreted events from my own position and prejudice. Harmonizing observation and involvement was an intellectual adventure for me in a case whose dynamics I was not familiar with from the start and whose final outcome I was unable to predict. While I was making my observations, participants often turned to me for advice, which means I was present not only as a researcher but often as a consultant as well. Do the roles of observer/researcher and consultant match? Local community researchers often admit that after doing the interviews with participants, they get involved and assist in coordinating values and goals. I also tried my best to coordinate the two roles. If in spite of my efforts, some bias is still detectable in

my dissertation, I will forgive myself, and ask the reader to bear with me. I believe you can be forgiving mostly because in the Hungarian literature available, we have very little empirical evidence of how local democracy actually works. The study of the local level of governance is not a trendy topic. As there are few projects dealing with the relations of self-governments and the local community, each case may take researchers closer to understanding how local governance actually works. Geertz's thick description, in fact, implies a many-sided description using microscopic methods as, for example, the presentation of a local affair in its totality "fully and exhaustively" (Szabó 2003: 34).

Findings of the dissertation

Based on my starting questions, I was curious to see how forms of participation applied in the secession process of the Akarattya section of a settlement work in practice, how actors communicate, or in other words, how the self-government and citizens take part in the operation of civil society. How does participation, access to public spaces fill with life the gap between the private and the public spheres? Studying the relations of communication and local government enables us to get a better understanding of the peculiarities of governance. Honestly facing operational characteristics is strongly recommended for any governance. The present dissertation is an experiment to demonstrate that besides the currently ruling legalistic approach in Hungarian public administration, it is also possible to talk about the operation of local governance along the conceptual system of social communication. Thus, I did not approach the events, problems and conflicts in local governance in the usual legalistic terms, but from the direction of social communication, since these events have a strong communicative nature as well. The main advantage of the communicative approach is that the areas of analysis extend to the everyday practice of local governance actors. In this perspective, the presentation of the local referendum covers not only who may vote and under what circumstances, or the difference between a decisive and opinion expressing referendum, but also how, along what preferences agents decide what answers to give to the questions featuring on the voting slips on the voting day. Social participation – and local governance through participation – is the outcome of the actors' communicative relations.

The communicative-based presentation of local governance and the analysis of decisive

scenes of the secession process have led to generalizable findings about the dynamics of local governance, participation and its communicative state. The presentation of the communicative state is about the state of civil society. One of my findings about the operation of civil society is that the self-governance network, which is called external communication in an organizational approach, can be interpreted in the broader frame of representation and participation. By analyzing the locations of the independence-seeking process, I have come to the conclusion that although there are many opportunities for participation in local governance, apart from meeting the normative prescriptions for the self-government and the local actors' existing opportunities for initiation, only in case of extraordinary events do actors take the initiative and shape those locations themselves. Problems related to the settlement's life and order are always present, although the intensity of how much they require solutions varies. In order to understand the dynamics of a self-government it is advisable to explore an event that, for whatever reason, is becoming vitally important for the community, with everyone talking about it. The process of secession is one of these special landmarks: it lends itself to the community members' political debate about independence. One of the main spin-offs of this debate may be that new forms and opportunities of local government emerge in the settlement's life, which may, in turn, strengthen future participation.

The locations I have analyzed, however, were not characterized by sophisticated forms of public debate: a positive and deliberative dialogue whereby participants listen to and shape each other's views, always considering the public good, weighing and balancing adequate information. The institutionalized scenes of communication guaranteeing the relationship between local society and self-government work ad hoc, unpredictably and irregularly.

Neither involvement in public affairs, nor talking about public affairs has its standard institutions based on jointly established norms. Because institutions are missing or not working effectively, citizens' problem solving happens in the locations of self-organized, opinion-leading groups, where success depends on actors' problem-solving and interaction. In the participation process, actors learn and acquire effective methods of communication (or ones that they consider effective) in the course of their intensive cooperation. In the secession process, which requires an open and constructive handling of conflicts, makes

participants' problem solving and communication increasingly conscious and professional. This may later have a positive impact on the settlement's whole life. Social participation may give a number of social, political and economic advantages to participants and their environment. As intentions and efforts are mostly lacking, in local governance there are few genuine dialogue situations. This mutual understanding of different worlds of meaning does not happen.

The main ambition of experts and researchers dealing with participation is that public spaces should be created and become researchable in settlements' local communication, where participants do not just speak up but also listen to each other, even in those communities where power inequalities are obvious.

TÁBLÁZATOK, ÁBRÁK JEGYZÉKE

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A társadalmi részvétel haszna61
2. táblázat: A társadalmi részvétel kockázatai.....63
3. táblázat: Területszervezési helyi népszavazások 1999 és 2012 között.....80

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A helyi kormányzás nyilvánossága.....40

IRODALOMJEGYZÉK

- Aczél G. 2006. Üdvözet a győzőknek. *Önkormányzat*. 10. sz.
- Aczél P. 2009. *Új retorika. Kommunikáció, közélet, kampány*. Pozsony: Kalligram.
- Angelusz R. 1983. *Kommunikáló társadalom*. Budapest: Gondolat.
- Angelusz R. 1996. *Optikai csalódások*. Budapest: Pesti Szalon.
- Angelusz R. – Tardos R. – Terestyéni T. (szerk.) 2007. *Média, nyilvánosság, közvélemény*. Budapest: Gondolat.
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*. July: 216-224.
- Austin, J. L. 1990. *Tetten ért szavak. A Harvard Egyetemen 1955-ben tartott William James előadások*. Sajtó alá rendezte J.O. Urmson. Budapest: Akadémiai.
- Babbie, E. 1996. *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest: Balassi.
- Bajnai Zs. 2005. Az ő házuk, az ő váruk (A helyi tájékoztatás és az önkormányzatok). In: *Magyar Narancs* 5.
- Bajnok A. – Korpics M. – Milován A. – Pólya T. – Szabó L. (szerk.) 2012. *A kommunikatív állapot. Diszciplináris rekonstrukciók*. Budapest: Typotex.
- Belényesi E. 2011. Hatékony önkormányzati kommunikáció – a tudás megszerzésének lehetőségei. In: *Pro Publico Bono Online Támop Speciál* 1. <http://www.propublicobono.hu/pdf/Bel%C3%A9nyesi%20E.pdf> Letöltve: 2013. augusztus 7.
- Béres I. – Horányi Ö. (szerk.) 1999. *Társadalmi kommunikáció*. Budapest: Osiris.
- Berger, P. L. – Luckmann, Th. 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, Doubleday; magyarul: 1998. *A valóság társadalmi felépítése. Tudásszociológiai értekezés*. Budapest: Jósöveg.
- Black, L. W. 2009. Stories of North Ohama: Conveying Identities, Values, and Actions trough

- Storytelling in Public Meeting. In: *The International Journal of Public Participation*. 2: 36-55.
- Bocz J. 2004. Újraválasztott polgármesterek, avagy kiket és miért választanak meg ismét a szavazópolgárok. In: *Századvég*. 33: 99-117.
- Bokor T. 2013. Társadalmi nyilvánosság az online közigazgatásban. In: *Médiakutató*. 1: 83-100.
- Bourdieu, P. 1978. A szimbolikus tőke. In: Léderer P. és Ferge Zs. (vál.) *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése: Tanulmányok*. Budapest: Gondolat.
- Bourdieu, P. 1987. A politikai mező. In: *Valóság*. 1: 110-115.
- Bourdieu, P. 1997. Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In: Angelusz R. (szerk.) *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest: Új Mandátum.
- Bovard, T. – Löffler, E. 2002. Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance'. In: *International Review of Administrative Sciences*, March
- Buda B. 1988. *A közvetlen emberi kommunikáció szabályszerűségei*. Budapest: Tömegkommunikációs Kutatóközpont.
- Buda B. 2001. Ügyfélbarát kommunikáció a hivatalokban. In: Jenei Á. (szerk.) *Közélet és kommunikáció*. Budapest: BKÁE Államigazgatási Kar. 7-19.
- Buda B. – Sárközy E. (szerk.) 2001. *Közéleti kommunikáció*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Building new communities*. Melbourne, Outer suburban/Interface Services and Development Committee. 2006.
- http://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/osisdv/OSISDC-Report_NewCommunities_2006-08-08.pdf Letöltve: 2013. április 10.
- Burns, D. – Hambleton, R. – Hogget, P. 1994. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. London: Macmillan.

Carcasson, M. – Black, L. W. – Sink, Elizabeth, S. 2010.

Communication Studies and Deliberative Democracy: Current Contributions and Future Possibilities. In: *Journal of Public Deliberation*, 6.

<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1140&context=jpd>

Letöltve: 2013. február 12.

Chanan, G. 1999. *Local Community Involvement – A Handbook for Good Practice*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin.

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1998/73/en/1/ef9873en.pdf> Letöltve:

2013. március 20.

Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Boston: Harvard University Press.

Coleman, J. S. 2005. *Direct representation: towards a consensational democracy*. London:

Institute for Public Policy Research.

http://www.ippr.org/ecomms/files/Stephen_Coleman_Pamphlet.pdf Letöltve: 2012.

szeptember 17-én

Csáki R. – Pakot M. 2009. Európai programok – vidéki közösségek. In: Cseke P. (szer.)

Kistérségek – nagy remények? A társadalmi önépítés megújuló formáiról. Kolozsvár: Komp-Press Kiadó. 57-66.

Császi L. 2002. *A média rítusai. A kommunikáció neodurkheimi elmélete*. Budapest: Osiris.

Csurgó B. – Kovács I. – Megyesi B. 2009. Helyi hálózatok Európában és Magyarországon. In:

Politikatudományi Szemle. 2: 120-141.

Dahl, R. A. 1961. *Who governs?* New Haven: Yale University Press.

Dobos Á. 2012. Citizen Engagement in the Practices of American Local Governments. In: Jenei Á. (szerk.) *Communication with the Public from the Local Government Perspective*. Budapest: Ad Librum.

Faragó L. 2007. Térstruktúra: térideák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben. In:

Tér és Társadalom. 4: 21-38.

Faragó L. 2012. Térértelmezések. In: *Tér és Társadalom*. 1: 5-22.

Feischmidt M. 2005. A megalapozott elmélet: empiria és elmélet viszonya a kvalitatív

kutatásokban. In: *Kvalitatív módszerek az empirikus társadalom- és kultúrakutatásban. Szabadbölcsezet*. Digitális tankönyv és szöveggyűjtemény. http://mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/index.php?option=com_tanelem&id_tanelem=848&tip=0 Letöltve: 2013. 03. 13.

Feischmidt M. 2005. Az antropológiai terepmunka módszerei. In: *Kvalitatív módszerek a társadalom és kultúratudományban*. HEFOP Szabadbölcész tananyagfejlesztés támogatásával. Digitális tankönyv és szöveggyűjtemény. http://mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/index.php?option=com_tanelem&id_tanelem=848&tip=0 Letöltve: 2013. 03. 13.

Flyvbjerg, B. 1998. (trans. Steven Sampson) *Rationality and Power: Democracy in Practice*.

Chichago: University of Chicago Press.

Fogarasi J. 2007. A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről. In: *Ön-Kor-Kép*. 6-7.

Foucault, M. 1991. A diskurzus rendje. In: *Holmi*. 7: 868-889.

Frivaldszky J. – Szigeti Sz. (szerk.) 2012. *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest:

L'Harmattan Kiadó.

Fukuyama, F. 2005. *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest:

Századvég Kiadó.

Fürcht P. 1995. Helyi népszavazás és az alkotmányozás. In: *Magyar Közigazgatás*. 10: 562-

569.

Gajdusчек Gy. 2009. Governance, Policy networks – informális politikai szereplők a

döntéshozatalban. In: *Politikatudományi Szemle*. 2: 58-80.

Gajdusчек Gy. 2010. A „run like a business”-jelszó ideológiakritikája. In: *Politikatudományi*

Szemle. 1: 125–148.

Gajdusчек Gy. 2012. A magyar közigazgatás és a közigazgatás-tudomány jogias jellegéről.

- In: *Politikatudományi Szemle*. 4: 29-53.
- Gajdusчек Gy. – Hajnal Gy. 2010. *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest: Hvgorac.
- Gastil, J. – Black, L. W. 2007. Public deliberation as an organizing principle for political communication research. In: *Journal of Public Deliberation*. Vol. 4, Issue 1. Article 3.
- Gastil, J. 2008. *Political Communication and Deliberation*. London: Sage.
- Geertz, C. 1994. *Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások*. Budapest: Osiris. Második kiadás: 2001
- Gelei A. 2006. A szervezet interpretatív megközelítése. In: *Vezetéstudomány*. 37. különszám, 79-97.
- Gelei A. – Glózer R. (szerk.) 2011. *Valóságkonstrukciók*. Gondolat Kiadó – PTE BTK Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék.
- Gelencsér K. 2003. Grounded theory. In: *Szociológiai Szemle*. 1: 143-154.
- G. Fodor G. – Kitta G. 2008. Neoweberi állam és jó kormányzás. In: *Nemzeti Érdek*, 7.
- G. Fodor G. – Kitta G. 2009. Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. In: *Politikatudományi Szemle*. 1: 97–116.
- Glózer R. 2008. *Diskurzusok a civil társadalomról*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- Goffman, E. 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Penguin; magyarul: *Az én bemutatása a mindennapi életben*. Budapest: Pólya. 1999.
- Goffman, E. 1967. *Interaction Ritual. Essays on face-to-face behavior*. Harmondsworth, Penguin; magyarul On face-work c. fejezete: A homlokzatról. A rituális elemek analízise a társas interakcióban. In: Síklaki I. (szerk.) *A szóbeli befolyásolás alapjai*. 1990, II. 3–30.

- Goffman, E. 1981. *A hétköznapi élet szociálpszichológiája*. Budapest: Gondolat.
- Gramberger, M. (ed.) 2001. *Citizens and Partners*. France: OECD.
- Grice, P. 1992. (1975) A társalgás logikája. In Pléh Cs. – Síklaki I. – Terestyéni T. (szerk.) *Nyelv, kommunikáció, cselekvés. I.kötet*. Budapest: Tankönyvkiadó. 233-250.
- Griffin, E. 2000. *A First Look at Communication Theory*. McGraww-Hill; magyarul: *Bevezetés a kommunikációelméletbe*. Harmat, 2001.
- Haajer, M. 2004. Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata. In: *Politikatudományi Szemle*. 4: 161-167.
- Hajnal Gy. 2001. Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in he View of the Public. In: Swianiewicz , P. (Ed.) *Public Perception of Local Governments*. OSI/LGI.
- Habermas, J. 1999. (1965) *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozásai*. Budapest: Osiris
- Habermas, J. 1995. *Kommunikatív etika. A demokratikus vitákban kiérlelődő konszenzus és társadalmi integráció poltikai-filozófiai elmélete*. Miskolc: Egyetemi Kiadó. Újra kiadva: Budapest: Új Mandátum Kiadó, 2001.
- Herendy Cs. – Murányi P. 2008. *Településmarketing az információs társadalomban*. Budapest: E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért.
- Horányi Ö. 1977-78. *Kommunikáció. 1-2*. Budapest: Közgazdasági.
- Horányi Ö. 1999. A kommunikációról. In: Béres I. – Horányi Ö. (szerk.) *Társadalmi kommunikáció*. Osiris: Budapest, 22–34.
- Horányi Ö. 2001. A participációról.” In: Andor J. – Szűcs T. – Terts I. (szerk.) *Színes eszmék nem alszanak...Szépe György 70. születésnapjára*. Pécs: Lingua Franca Csoport. 540–557.
- Horányi Ö. 2001. A társadalom kommunikatív szerkezetéről. In: Jenei Á. (szerk.) *Közélet és kommunikáció*. Budapest: BKÁE Államigazgatási Kar. 55–86

Horányi Ö. 2003. Arról, ami szimbolikus és arról, ami kommunikatív, szinopszis, 7.1.

<http://ozseb.horanyi.hu>

Horányi Ö. 2004. A társadalmi kommunikáció ágenséről. In: Ivaskó L. (szerk.) *A*

kommunikáció útjai. Budapest: Gondolat – MTA–ELTE Kommunikáció-elméleti Kutatócsoport. 63–82.

Horányi Ö. 2007. *A kommunikáció mint participáció*. Budapest: AKTI–Typotex-

Hymes, D. H. 1974. *Foundations in Sociolinguistics: An Ethnographic Approach*. Philadelphia:

University of Pennsylvania Press.

Hymes, D. H. 1992. A nyelv és a társadalmi élet kölcsönhatásának vizsgálata. In: Pléh Cs. –

Síklaki I. – Terestyéni T. (szerk.) *Nyelv, kommunikáció, cselekvés*. II. kötet. Budapest:

Tankönyvkiadó. 86-132.

Irvin, R. A. – Stansbury, J. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? In: *Public Administration Review* 1.

Jenei Á. (szerk.) 2001. *Közélet és kommunikáció*. Budapest: BKÁE Államigazgatási Kar.

Jenei Á. 2012. *Communication with the Public from the Local Government Perspective*. Budapest: Ad Librum

Jenei Gy. 2009. A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-

tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 6-7: 4–11.

Józsa Z. 2006. *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

Juhász L. M. 2011 Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New

Public management, a New Governance és az újwéberianus szemlélet vizsgálata. In: *Jogelméleti Szemle*. 3.

Kabai I.– Marelyin K. J.– Dénes A. 2001. A helyi nyilvánosság és a helyi médiumok. In: *Jel-Kép*. 2: 9-24.

Kanczlerne Veréb M. – Körmendy I. 2010. A települési önkormányzatok száma és a települések tagoltsága. In: *Falu – Város – Régió*. 2-3: 4-21.

Karácsony A. 1995. *Bevezetés a tudásszociológiába*. Budapest: Osiris–Századvég.

Karácsony A. 1997. *Bevezetés a társadalomelméletbe*. Budapest: Rejtjel.

Karácsony A. 1997. A politika grammatikájáról. In: *Politikatudományi Szemle*. 1: 147-152.

Karácsony A. 2012. A kommunikatív állapot – antropológiai és társadalomelméleti megfontolások. In: Bajnok A. – Korpics M. – Milován A. – Pólya T. – Szabó L. (szerk.) *A kommunikatív állapot. Diszciplináris rekonstrukciók*. Budapest: Typotex, 69-76.

Kelshaw, T. – Gastil, J. 2007. When citizens and officeholders meet, part 1: Variations in the key elements of public meetings. In: *International Journal of Public Participation*. 1(2).
http://www.iap2.org/associations/4748/files/Journal_Issue2_Gastil_Kelshaw.pdf
Letöltve: 2013. 02.07.

Kelshaw, T. – Gastil, J. 2008. When citizens and officeholders meet, part 2: A typology of face-to-face public meetings. In: *International Journal of Public Participation*. 2 (1): 33-54
http://www.iap2.org.au/sitebuilder/resources/knowledge/files/776/journal_issue3_kelshawgastil.pdf Letöltve: 2013. 02.07.

Kiss M. D. 2004. A helyi közhatalom helyi és központi kérdései az Ötv. alapján. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 9: 42-48.

Kiss M. D. 2011a. Észrevételek „A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében” című tanulmányhoz. In: *Pro Publico Bono*. 2.

Kiss M. D. 2011b. Vitázáró viszontválaszok a helyi népszavazással foglalkozó cikkekre. In:

Kiss M. D. 2012. *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye*. Doktori értekezés.

<http://real.mtak.hu/3890/1/%C3%89rtekez%C3%A9s.pdf> Letöltve: 2012.11. 07.

Kleer L. 2012. Schmitti helyesírás közpénzen. In: *Magyar Narancs* 4.

Kondorosi F. 1993. A helyi népszavazásról. In: *Magyar Közigazgatás* 2.

Kriskó E. 2012. Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei. In: *Magyar Közigazgatás*. 1: 91-105.

Kriskó E. 2012. WEB2.0-ás alkalmazások a kormányzati és az önkormányzati kommunikációban. In: *Médiakutató*. 1: 21-37.

Lazarsfeld, P. – Berelson, B. – Gaudet, H. 1944. *The People's Choice; How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.

Lazarsfeld, P. – Menzel, H. 1963. Mass media and personal influence. In: Schramm, W. (ed.) *The Science of Human Communication*. New York: Basic.

LeDuc, L. 2009. A népszavazás demokráciája. Információ, kampány és szavazás. In: Enyedi Zs. (szerk.) *A népakarat dilemmái*. Budapest: Századvég. 107–132.

Lengyel I. 2010. A regionális tudomány „térnyerése”: reális esélyek vagy csalfa délibábok? In: *Tér és Társadalom*. 3: 11-40.

Letenyei L. (szerk.) 2004. *Településkutatás I-II. Módszertani kézikönyv és szöveggyűjtemény*. Budapest: TeTT könyvek.

Májér V. – Tábit R. 2011. A helyi népszavazás és a népi kezdeményezés néhány

önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira. 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program. In: *Pro Publico Bono Támpo Speciál*.

<http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%202.pdf> Letöltve: 2013. május 8.

- Mazzoleni, G. 2002. *Politikai kommunikáció*. Budapest: Osiris.
- Moy, P. – Gastil, J. 2006. Predicting Deliberative Conversation: The Impact of Discussion Networks, Media Use, and Political Cognitions. In: *Political Communication*. 4: 443-460.
- Nagy Cs. –Tamás V. 2004. Helyi népszavazások Magyarországon. In: *Politikatudományi Szemle*. 13: 197–221.
- Nemes Nagy J. 2009. *Terek, helyek, régiók. (A regionális tudomány alapjai)*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Nemes Nagy J. 2012. Tereid, tereim, tereink. Reflexiók Faragó László Térértelmezések c. tanulmányához. In: *Tér és Társadalom*. 2: 89-95.
- Nizák P. – Péterfi F. 2005. A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: Márkus E. (szerk.) *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Budapest: EMLA.
- Oakeshott, M. 2001. *Politikai racionalizmus*. Budapest: Új Mandátum.
- Ocskay Gy. 2002. A lokális diskurzusok és a politikai hatalom – egy hálózatépítési modellprogramról. In: *Tér és Társadalom*. 1: 17-40.
- Pallai K. 2010. *Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*. Polgármester Akadémia. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
- Pallai K. 2012. Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára. In: *Magyar Közigazgatás*. 1: 77-90.
- Pálné Kovács I. 2008. *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus.
- Pálné Kovács I. 2010. Városi terek kormányzása és a városi rezsimek. Egy induló kutatás margójára. In: *Tér és Társadalom*. 4: 3-27.
- Pfeil E. 2003. *Önkormányzati integráció és közigazgatás*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus.

- Pléh Cs. – Síklaki I. – Terestyéni T. (szerk.) 1997. *Nyelv – kommunikáció – cselekvés*. Budapest: Osiris.
- Putnam, R. D. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: *Journal of Democracy* 6 (1) 65–78.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Ricoeur, P. 1991. Langage politique et rhétorique. Lectures 1. Autour du politique. Paris, Editions du Seuil, 161-175. Magyarul: Politikai nyelv és retorika. In: Szabó M., – Kiss B., – Boda Zs. (szerk.) *Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus: Szövegváltozatok a politikára*. Budapest: Tankönyvkiadó – Universitas. 53-62.
- Ricoeur, P. 1999. Mi a szöveg? In Szegedy-Maszák M. (szerk.) *Válogatott irodalomelméleti tanulmányok*. Budapest: Osiris. 9-33.
- Ryfe, D. M. 2006. Narrative and deliberation in small group forums. In: *Journal of Applied Communication Research*. 34: 72-93.
- San Roman, T. 2004. A megérzéstől a megerősítésig: a terepmunka az antropológiában. In: *Településkutatás I–II. Módszertani kézikönyv és szöveggyűjtemény*. Budapest: TeTT könyvek 359–370.
- Searle, J.R. 1969. *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge: Cambridge University Press; 3. fejezetének magyar fordítása: Az illokúciós aktusok szerkezete. Pléh Cs. – Síklaki I. – Terestyéni T. (szerk.) 1997. 43–61.
- Searle, J.R. 2000. *Elme, nyelv, társadalom*. Budapest: Vince.
- Síklaki I. 1993. A demagógia működésmódja. *Rubicon*. 1-2: 31-33.
- Simon Z. 2009. *Érdekérvényesítés a közpolitikai döntéshozatalban az Európai Unióban és Magyarországon*. Budapest: L'Harmattan.
- Skoric, V. 2005. Állampolgári részvétel kutatás. In: Márkus E. (szerk.) *Ismerd, értsd, hogy*

- cselekedhess!* Budapest: EMLA.
- Szabó M. (szerk.) 1997. *Szövegvalóság*. Budapest: Scientia Humana.
- Szabó M. 1998a. *Politikai tudáselméletek. Szemantikai, szimbolikus, retorikai, és kommunikatív-diszkurzív értelmezések a politikáról*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó–Universitas.
- Szabó M. 1998b. *Az ellenség neve*. Budapest: József Műhely.
- Szabó M. 1998c. *Diszkurzív térben. Tanulmányok a politika nyelvéről és a politikai tudásról*. Budapest: Scientia Humana.
- Szabó M. 2003. *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. Budapest: L'Harmattan.
- Szabó M. 2004. Szimpozion a politikai diskurzuselemzésről. In: *Politikatudományi Szemle*. 4: 135-141.
- Szabó M. 2007. Ellenfél és ellenség a politikában. In: *Politikatudományi Szemle*. 1: 9-20.
- Szabó M. 2010. Intézmény és diskurzus a politikában. In: *Századvég*. 57: 3-35.
- Szabó M. 2011 *Politikai episztemológia*. Budapest: L'Harmattan.
- Szabó M. – Kiss B. – Boda Zs. (szerk.) 2000. *Szövegváltozatok a politikára: Nyelv, szimbólum, retorika, diskurzus*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas.
- Szalai Á. 2010. A tiszta szeműek és a korrupció. In: *Kommentár*. 2: 39-47.
- Szegvári P. 1991. Képviselői demokrácia és helyi önkormányzás. In: *Társadalmi Szemle*. 12: 48-53.
- Szekfű A. 2001. A szervezetek kommunikációjáról. In: Béres I. – Horányi Ö. (szerk.) *Társadalmi kommunikáció*. Budapest: Osiris.
- Szoboszlai Zs. 2002. A helyi demokrácia néhány jellemzője az eltérő településméreték tükrében. In: *Comitatus Önkormányzati Szemle*. 4: 35-45.

- Szűcs Z. G. 2010. *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban 1989 –1993*. Budapest: L'Harmattan.
- Tábit R. 2010. A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai. In: Fogarasi J. (szerk) *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 469-493.
- Tábit R. 2011. Álláspontom szerint.... In: *Pro Publico Bono Online* 2.
- Terestyéni T. (szerk.) 1988. Társadalmi szerveződés és kommunikáció. In: *JEL-KÉP*. 2:
- Terestyéni T. 2002. *Magyarországi médiumok a közvélemény tükrében*. ORTT.
- Tóth A. 2012. Igen vagy nem. A helyi népszavazások magyarországi gyakorlata (1999-2011). In: *Politikatudományi Szemle*. 3: 82-117.
- Townsend, R. 2006. Review essay: Local communication Studies. In: *Quarterly Journal of Speech*. 2: 202-222.
- Wacquant, Loic, J. D. 1990. A reflexív szociológia felé. Műhelybeszélgetés Pierre Bourdieu-vel. In: *Replika*. 1: 51-68.
- Varró K. 2004. A régió mint diszkurzív termék. In: *Tér és Társadalom*. 1: 73-91.
- Watzlawick, P., – Beaven J. – Jackson, D. 1967. *Pragmatics of Human Communication*. New Yor: W. W. Norton.
- Weber, M. 1987. *Gazdaság és Társadalom*, I., Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- Weber, M. 1995. *A tudomány és a politika mint hivatás*, Budapest: Kossuth.
- Wilson, D. – Game, C. 1994. *Local Government in the United Kingdom*. London: MacMillan.
- Wittgenstein, L.1989. *Logikai-filozófiai értekezés*. Budapest: Akadémiai.
- Wittgenstein, L.1998. *Filozófiai vizsgálódások*. Budapest: Atlantisz.
- Vörös M. – Frida B. 2006. Az antropológiai résztvevő megfigyelés története. In:

Település kutatás I–II. Módszertani kézikönyv és szöveggyűjtemény. Budapest, TeTT
könyvek

Zongor G. 2010. A hatodik. In: *Önkormányzat*. 10: 2-6.

FORRÁSOK

A Balatonkenesei Hírlap 2012. január – 2013.február közötti időszakban megjelent számai.

Balatonkenese Önkormányzatának Képviselő-testületi határozatai, melyek letölthetők innen:

<http://www.balatonkenese.hu>

Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve 2012. január 1. – Központi Statisztikai Hivatal